
Il potere dell'Unione europea

The Power of the European Union

Sergio Dellavalle



Edizione digitale

URL: <http://journals.openedition.org/tp/658>

Editore

Marcial Pons

Edizione cartacea

Data di pubblicazione: 1 giugno 2016

Paginazione: 193-222

ISSN: 0394-1248

Notizia bibliografica digitale

Sergio Dellavalle, « Il potere dell'Unione europea », *Teoria politica. Nuova serie Annali* [Online], 6 | 2016, online dal 01 mars 2020, consultato il 26 mai 2020. URL : <http://journals.openedition.org/tp/658>

Il potere dell'Unione europea

Sergio Dellavalle*

Abstract

The Power of the European Union

Public power has been justified by resorting to two different kinds of legitimation: the one coming from above, the other emerging from the governed. While the legitimation «from above» implies that those who are vested with executive power are qualified to their function because of their allegedly higher competences, the «bottom-up» legitimacy always presupposes that only the citizens can properly decide on their destiny. After giving a brief account of how both legitimation strategies have developed in the history of political ideas, the author focuses his attention on the theories regarding the legitimacy of public power in the European Union. Indeed, both strands of legitimation of public power are here represented with original proposals, according to the specificity of the supranational condition. But even more interesting is that the research into the characteristics of supranational integration has been one of the most significant fields in which the legitimation «from above» has reappeared in Western thought after a rather long period of marginality, now taking the shape of a technocratic justification. In the main section of the article, the reasons in favour of a democratic «bottom-up» legitimation of the European public power are analyzed first, then those which recur to the so-called «output legitimacy» —in other words to technocratic arguments. The last section of the contribution is dedicated to an overall assessment of the different positions.

Keywords: European Union. Power. Legitimation. Democracy. Technocracy.

Il potere dell'Unione europea —come del resto ogni altra forma di potere¹— possiede varie dimensioni: istituzionale, politica, giuridica, così come anche, seppure in forma indiretta, economica e sociale. Tutte queste dimensioni, tuttavia, sono unite da un fattore comune, la legittimità. Solo un potere riconosciuto come legittimo, infatti, avrà l'autorità necessaria per essere oggetto di diffusa obbedienza. E senza obbedienza, per altro verso, un potere è meramente astratto e, nella concretezza della realtà sociale, di fatto nullo. Un elemento essenziale per la legittimità del potere è costituito dalla sua origine: solo se la matrice da cui nasce la pretesa di esigere da altri un determinato comportamento è individuata come equa, l'autorità che prescrive tali comportamenti verrà accettata. A questo punto subentra la distinzione tra la sfera

* Università di Torino, sergio.dellavalle@unito.it.

¹ Propongo di definire il «potere», in senso molto generale, come la capacità di vietare o imporre determinati comportamenti.

pubblica e quella privata del potere. Mentre infatti si ipotizza che il potere di carattere privato —essenzialmente economico e sociale— almeno formalmente non abbia validità per l'intera società, ma solo all'interno di specifici rapporti interindividuali, il potere pubblico estende la sua autorità, in prospettiva esplicitamente verticale, nei confronti di tutti i cittadini. Ne consegue che, mentre si è più disposti ad accettare l'esistenza del potere privato come di un semplice dato di fatto e a giustificarlo sulla base del mero vantaggio che può derivarne egoisticamente, il potere pubblico —in parte per la sua pericolosità intrinseca, in parte per la natura riflessiva della relazione politica tra *citoyens* che lo caratterizza²— prevede standard di legittimità più complessi e, almeno in parte, più ambiziosi. In particolare, abbiamo qui, accanto all'idea di un potere come dato di fatto, calato «dall'alto» come espressione della forza, della tradizione, dell'ordine naturale o della volontà divina, anche una sua seconda accezione, secondo la quale esso, se vuole essere legittimo, non può se non originarsi «dal basso» e giustificarsi sulla base della volontà di coloro che a tale potere decidono riflessivamente di sottomettersi. Il primo paragrafo sarà pertanto dedicato a un breve chiarimento di questa distinzione —non nuova, ma fondamentale— tra un potere pubblico inteso come «discendente» e uno, invece, visto come «ascendente» dalla libera volontà dei governati (1.).

Date queste premesse, l'analisi del potere pubblico dell'Unione europea (UE) sulla base della dicotomia tra potere «discendente» e «ascendente» si impone all'attenzione per almeno due ragioni. La prima è che essa consente di approfondire le caratteristiche di una dimensione del potere pubblico che ha ormai da tempo una profonda influenza su tutti coloro che vivono all'interno dello spazio politico unionale. La seconda ragione, più specifica, rimanda al fatto che il dibattito sulla natura del potere pubblico dell'Unione europea ha rappresentato un fertile terreno di rinascita proprio per quella visione «discendente» che era sostanzialmente scomparsa dal palcoscenico occidentale da svariati decenni. In altri termini, è per l'appunto nell'interpretazione del potere dell'UE e, in particolare della sua legittimazione, che riprende vigore quell'idea di un'autorità «calata dall'alto» e giustificata sulla base di una presunta superiorità delle *élites*, che sembrava essere stata cancellata dal panorama delle democrazie essenzialmente orizzontali del mondo occidentale. Il secondo paragrafo si concentrerà pertanto sul modo in cui la dicotomia tra potere «discendente» e «ascendente» è stato declinato in ambito unionale, a partire dalle prime formulazioni per arrivare fino alle varianti più recenti (2.).

² Accanto alla sua dimensione minacciosa, derivata dal carattere intrinsecamente verticale della sua struttura, il potere *pubblico* —proprio grazie alla riflessività che esso acquisisce nel contesto della forma di governo democratica— possiede anche un elemento propriamente egualitario. Esso assume infatti il compito di controbilanciare la spontaneità, a tratti incontrollata, dal potere *privato* e sociale. In altri termini, mentre il potere privato si basa su una struttura formalmente orizzontale, ma fattualmente fatica a mettere in campo forme di compensazione dell'originaria disomogeneità delle risorse, il potere pubblico —una volta «addomesticato» dal passaggio dall'autocrazia alla partecipazione democratica— realizza nella dimensione dell'interazione politica tra i *citoyens* quell'eguaglianza che l'interazione sociale tra *bourgeois* stenta a mettere in atto. Ciò non significa che non sia giusto e auspicabile preferire concezioni del potere privato —in particolare della proprietà privata— che già contengano in sé, a prescindere dal successivo intervento del potere pubblico, un obbligo alla condivisione delle risorse. Cfr., a questo proposito: Dagan, 2011; Dagan, Dorfman, 2014.

L'attuale grave crisi non solo economica, ma anche istituzionale, politica e — si potrebbe aggiungere — persino etica dell'UE ha gettato nuova luce sulle due possibili interpretazioni del potere pubblico che si era andato formando al suo interno. Per un verso alcuni miti sembrano destinati a essere sfatati, ma anche alcune speranze rischiano drammaticamente di andare in frantumi. Il paragrafo conclusivo sarà dunque dedicato ad alcune considerazioni finali sulle due forme del potere pubblico unionale in prospettiva futura e alla luce delle difficoltà presenti (3.).

1. Le concezioni «discendente» e «ascendente» del potere pubblico

Nel pensiero politico classico le forme del potere pubblico³ erano distinte sulla base del *numero* dei governanti⁴. Tradizionalmente, fin da Aristotele, avevamo pertanto tre forme di potere: la monarchia ovvero il governo di uno solo, l'aristocrazia ovvero il governo di pochi, e la democrazia ovvero il governo di molti. Fu Hans Kelsen a introdurre, circa settant'anni or sono, una svolta fondamentale⁵. Da una distinzione *quantitativa* —la quale prevedeva un numero fattualmente assai contenuto, ma potenzialmente pressoché illimitato di tipologie— si passa qui a una differenza *qualitativa*, basata su una dicotomia e, pertanto, su due soli tipi ideali di governo. L'elemento discriminante è individuato nel procedimento *ascendente* o *discendente* rispettivamente adottato nella creazione dell'ordinamento giuridico⁶: nel primo caso, nel quale «la "volontà" rappresentata nell'ordine legale dello stato è identica alla volontà dei soggetti»⁷, si parla di «democrazia»; nel secondo invece, in cui i sudditi sono esclusi dalla formazione della volontà collettiva, abbiamo a che vedere con un governo «autocratico». La novità non porta con sé solo una semplificazione, ma implica anche l'introduzione di un'esplicita dimensione normativa. È infatti ancora Kelsen a precisare —in una forma che, in prospettiva laica e contemporanea, non possiamo che condividere— che «chi si poggia solo su una verità terrena, chi fa giudicare dei fini sociali solo la conoscenza umana, costui non può giustificare la coazione inevitabile alla loro realizzazione se non tramite l'approvazione quanto meno della maggioranza di coloro a vantaggio dei quali deve tornare l'ordinamento umano»⁸. In una società non più caratterizzata da un'idea predeterminata e passivamente condivisa della vita buona, la legittimazione del potere non può dunque che provenire da coloro che questo potere sono tenuti a rispettare.

³ Nella filosofia politica si parla normalmente di «forme di governo», mentre nella teoria costituzionale si applica a questa tematica il termine di «forme di stato», riservando il termine di «forme di governo» alle diverse tipologie di articolazione interna dei poteri costituiti all'interno della forma di stato liberal-democratica. Per evitare equivoci, uso qui il termine generico di «forme del potere pubblico» per quanto concerne la distinzione più generale.

⁴ Bobbio, 1985: 129 ss.

⁵ Kelsen, 1949: 283 ss.

⁶ Dogliani, 1994: 115 ss.

⁷ Kelsen, 1949: 284.

⁸ Kelsen, 1929: 102 ss. La traduzione di questo passaggio, così come di tutti i restanti passi citati nel prosieguo del testo, è a cura dell'autore.

Sebbene introdotta solo relativamente di recente, la tassonomia delle forme di potere pubblico sulla base della sua origine ha un effetto anche a ritroso, consentendo un'interpretazione dicotomica della storia del pensiero politico. Ricostruiamone qui brevemente le tappe essenziali.

1.1. *La concezione «discendente» del potere pubblico*

Per quanto riguarda il primo versante della dicotomia, è opportuno precisare che qui il potere pubblico è «discendente» per due ordini di ragioni: innanzitutto il detentore del potere pretende di derivarlo dall'alto, ossia da un'autorità naturale o divina; secondariamente, l'autorità «discende» dai governanti sui governati, il cui eventuale coinvolgimento non possiede il carattere di un'autentica autonomia.

Esempi di derivazione del potere pubblico dalla legge di natura ci accompagnano per buona parte della storia del pensiero politico occidentale. Cominciando dall'antichità —e dai due più famosi esponenti della sua filosofia politica— è indubbio che sia nella collettività politica «giusta» di Platone, sia in quella «felice» di Aristotele, ovvero nei due modelli che stanno rispettivamente alla base della *politeia*, della collettività politica ben organizzata, le funzioni sociali svolte dai cittadini dipendono dall'immediata espressione delle loro qualità naturali, senza la mediazione riflessiva di una scelta che non sia «calata dall'alto». Così, per Platone la «giustizia» corrisponde a quella condizione sociale in cui «ciascuno svolge le attività che gli sono proprie»⁹, mentre per Aristotele lo stato «felice» è quello che si articola in ceti sociali i quali formano, nel loro complesso, un tutto organico¹⁰. Se, pertanto, i compiti svolti nella collettività derivano immediatamente dalle capacità naturali degli individui e la classe dirigente è vista come una specifica componente del tutto organico, unita al resto ma anche funzionalmente separata da esso¹¹, allora ne deriva che i detentori del potere pubblico saranno scelti per cooptazione in ragione di presunte doti innate che li predestinerebbero all'esercizio dell'autorità¹².

Dopo un periodo in cui —durante tutto il Medioevo— il potere «discendente» fu giustificato appellandosi alla presunta volontà divina, il richiamo all'ordine naturale diviene nuovamente centrale nel pensiero di uno degli artefici della concezione moderna della politica, ovvero nella teoria della sovranità di Jean Bodin. Nel primo dei suoi *Six livres de la République*, introducendo gli elementi fondamentali della sua filosofia, egli asserisce che «la sovranità è il potere assoluto e perpetuo presente in una collettività politica (*République*)»¹³. Pertanto, il sovrano è *legibus solutus* e le leggi da lui promulgate, «anche se fondate su buone

⁹ Platone, 1987: 433b.

¹⁰ Aristotele, 1991: 1290b ss.; 1328a ss.

¹¹ Qui si trova la differenza tra la *politeia* di Platone e Aristotele e le realizzazioni coeve della democrazia, considerate da entrambi con scetticismo non da ultimo per la loro tendenziale incapacità di scegliere *élites* stabili e all'altezza dei compiti. Va rilevato, a questo proposito, che la democrazia moderna ha elaborato strumenti per superare tale difficoltà, in particolare tramite la separazione tra una dimensione originaria e deliberativa di eguaglianza e l'investitura —ma sempre rigorosamente «dal basso»— di classi dirigenti relativamente stabili e «professionali».

¹² Platone, 1987: 412b ss.; 535a ss.; Aristotele, 1991: 1328a.

¹³ Bodin, 1579: 85.

e forti ragioni, ciò nonostante non dipendono che dalla sua pura e franca volontà¹⁴. Il detentore del potere sovrano pone dunque «il potere delle leggi al di sotto del suo»¹⁵, non essendo «soggetto alle leggi altrui» e invece avendo la facoltà di «dare leggi ai sudditi, cassando o abrogando le leggi inutili per sostituirle con altre»¹⁶. Per giustificare il potere sovrano, Bodin ricorre alla teoria aristotelica dell'origine familistica della collettività politica. Secondo questa concezione, la *république* «è il governo bene ordinato di più famiglie e di ciò che è loro comune, da parte di un potere sovrano»¹⁷. La premessa è quindi duplice: innanzitutto, per legge di natura il potere all'interno della famiglia spetta —o sarebbe meglio dire: spettava ai tempi di Bodin— al *pater familias* e non dovrebbe essere messo in discussione da nessuno dei membri della medesima. Secondariamente, la comunità politica altro non sarebbe che una famiglia allargata. Il risultato è che quel medesimo potere che, nella comunità familiare, deriva dall'ordine stabilito dalla legge di natura —quando si passa dalla famiglia nel senso proprio del termine a quella sorta di macronucleo familiare che, a giudizio di Bodin, è lo stato— è posto legittimamente nelle mani del detentore dell'autorità pubblica, né è riservato ai sudditi alcun diritto di contestare tale presunto dato di fatto.

Per una seconda corrente del pensiero politico occidentale, invece, il riferimento alla legge naturale è soltanto il primo passo sulla via che porta a una verità ancora superiore, ovvero alla legge di Dio. Il potere pubblico è qui attinto da Dio quale unico vero detentore della sovranità. Il modo in cui, poi, la sovranità discende da Dio ai poteri temporali è stato diversamente articolato dalla teologia politica cristiana —e poi cristiano-cattolica— tra il Medioevo e la prima modernità. Conformemente alla prima e più radicale interpretazione, il potere era trasferito da Dio alla Chiesa e, solo in un secondo momento, da questa al potere secolare¹⁸. Una più tarda versione ancora derivava il potere dei sovrani terreni da Dio, ma direttamente e non passando attraverso la mediazione papale¹⁹. La corrente più moderna della teologia cattolica della Scuola di Salamanca andò ancora oltre, affermando che la transizione del potere legittimo da Dio ai governanti mondani doveva includere il passaggio dalla sovranità popolare, sebbene il popolo venisse di fatto escluso, dopo che aveva traslato le competenze di governo ai detentori dell'autorità terrena, dalla possibilità di influenzare effettivamente le decisioni politiche²⁰. In generale, tutte queste concezioni derivanti esplicitamente il potere pubblico dalla legge divina possono essere considerate come appartenenti al passato. Tuttavia, l'idea che l'autorità sovrana sia legittima solo se rispetta la superiore legge di Dio è, in senso lato, sopravvissuta fino ai giorni nostri

¹⁴ Bodin, 1579: 92.

¹⁵ Bodin, 1579: 99.

¹⁶ Bodin, 1579: 91.

¹⁷ Bodin, 1579: 1.

¹⁸ Hostiensis, 1556.

¹⁹ Vitoria, 1992: 58 ss. Già in precedenza Dante Alighieri aveva considerato il potere temporale —nella forma, nel caso suo, di una monarchia universale e non, come in Vitoria, di una pluralità di sovrani detentori del potere mondano— come indipendente dal potere spirituale, anche se pur sempre derivato da Dio e posto su un piano essenzialmente inferiore all'autorità sulle questioni riguardanti lo spirito. Cfr. Alighieri, 1986: cap. 15 ss.

²⁰ Suarez, 1944: 361 ss. e 718 ss.

sotto le spoglie del concetto di dignità²¹. In effetti, se il potere deve proteggere la dignità umana per poter essere giudicato legittimo e, per altro verso, la Chiesa Cattolica riserva a se stessa la competenza di definire che cosa debba essere la dignità umana, allora la conseguenza non può che essere che la Chiesa continua a mantenere la pretesa di possedere —per quanto indirettamente— la chiave del potere sovrano, così come che l'interpretazione della legge divina dovrebbe continuare a essere la stella polare dell'ordinamento secolare politico e giuridico.

Facendo un salto di molti secoli —contraddistinti dal progressivo prevalere della concezione «rivoluzionaria» del potere ascendente— e con i dovuti aggiustamenti concettuali, possiamo rilevare —all'inizio del XX secolo— la concettualizzazione di una terza forma di potere «discendente», strettamente connessa con lo sviluppo dello stato burocratico-amministrativo. È Max Weber a darcene la prima riflessione elaborata. Nel suo *Wirtschaft und Gesellschaft* del 1922, il grande sociologo tedesco, partendo dal presupposto secondo cui «nessun potere si accontenta [...] dei soli motivi materiali, affettivi o razional-valoriali quali ragioni della sua persistenza [, ...] bensì cerca di suscitare e conservare la fiducia nella sua legittimità»²², distingue infatti tra tre tipi ideali di legittimazione del potere. Accanto alla legittimità «tradizionale»²³, nella quale si riscontrano i caratteri del potere «discendente» di origine mitologica e religiosa, e a quella «carismatica»²⁴, in cui si concentra il riconoscimento —tanto antico quanto tragicamente contemporaneo— delle presunte qualità eccezionali del «capo», il terzo «tipo ideale» di legittimità è quello «razionale»²⁵. Quest'ultimo tipo, nel quale la legittimità si trasforma in *legalità*, è proprio della modernità ed è contraddistinto da tre fattori: a) la presenza di un diritto positivo effettivo, il quale regola in modo trasparente i rapporti sociali e conferisce prevedibilità e costanza alle interazioni; b) un'efficiente burocrazia ordinata gerarchicamente; c) la presunzione che i detentori del potere e, in generale, i membri dell'apparato burocratico dispongano di un sapere superiore²⁶. Nonostante la qualità «moderna» di questa forma di legittimazione, essa rimane «discendente» per almeno due ragioni. Innanzitutto, il diritto non riveste primariamente la funzione di definire spazi per lo sviluppo della libertà *positiva* degli individui, ossia della loro partecipazione alla formazione della volontà condivisa; al contrario, esso si concentra pressoché esclusivamente nel delinearne il perimetro della loro libertà *negativa*. Secondariamente, la volontà condivisa non si esprime se non attraverso l'obbedienza nei confronti del diritto e dell'autorità, dove peraltro tale obbedienza risulta essere del tutto pre-riflessiva e fondata solo sulla convinzione della superiore competenza di coloro che sono investiti del potere²⁷. Tali caratteristiche distinguono anche —come vedremo in seguito— la presunta legittimazione tecnocratica dell'UE²⁸.

²¹ Cartabia, Simoncini, 2013. Sulla definizione laica e religiosa di dignità, cfr. McCrudden, 2013; Dellavalle, 2014.

²² Weber, 1922: 122.

²³ Weber, 1922: 130 ss.

²⁴ Weber, 1922: 140 ss.

²⁵ Weber, 1922: 124 ss.

²⁶ Weber, 1922: 129.

²⁷ Weber, 1922: 20.

²⁸ Cfr. *infra*, 2.2.

1.2. *L'interpretazione «ascendente» del potere pubblico*

In una seconda e opposta interpretazione, il fondamento del potere pubblico è collocato invece nell'autonomia dei liberi individui. Creando una comunità politica e istituendone i poteri, gli individui —ora riuniti a formare una *societas civilis*— trasferiscono la loro originale autonomia, in parte o del tutto, all'autorità pubblica così costituita, conferendole in tal modo sovranità.

La concezione «ascendente» del potere nacque a seguito della transizione dal paradigma *olistico* dell'ordine sociale a quello *individualistico* ad opera di Thomas Hobbes verso la metà del XVII secolo²⁹. Hobbes ribaltò per la prima volta nella storia la tradizionale gerarchia tra l'individuo e la comunità, collocando gli individui —quali detentori di diritti fondamentali e fonte di ogni legittimità dell'autorità— al centro della vita politica. Il punto di partenza della sua filosofia politica, pertanto, non era più la società quale *factum brutum* basata sulla naturale socievolezza degli uomini e organizzata in una struttura organicamente gerarchica³⁰, bensì il baricentro erano ora gli individui nella loro dotazione originaria di diritti, interessi e ragione³¹. Nella condizione primaria dello stato di natura —una condizione fittizia, costruita da Hobbes non per richiamare l'inizio storico della vita sociale, ma per attirare l'attenzione sul fondamento ontologico e sulle precondizioni concettuali di un ordine giusto— gli individui sono liberi ed eguali³². Per altro verso essi sono però anche costantemente in pericolo di essere assaliti e danneggiati nella loro vita, incolumità fisica o proprietà dai loro simili, i quali sono perennemente alla ricerca —come ogni singolo nello stato di natura— di appropriarsi della maggior quantità possibile di risorse per migliorare la loro condizione di vita e, in ultima istanza, le loro *chances* di sopravvivenza³³. Pertanto, è la stessa ragione naturale a comandare di lasciare lo stato di natura e formare una società nella quale la vita, l'incolumità fisica e la proprietà siano adeguatamente tutelate³⁴. Per Hobbes, dunque, la *societas civilis* non è l'entità originaria del mondo etico e neppure si può dire che detenga un incontestabile primato assiologico all'interno del medesimo; piuttosto, essa è uno strumento che gli individui —il vero baricentro assiologico del mondo etico— si danno allo scopo di conseguire una soddisfacente stabilità sociale. Nella visione di Hobbes, il potere è ascendente nella misura in cui non è più visto come un elemento che l'autorità politica data deduce dalla legge divina o dalla sua propria presunta superiorità naturale. Piuttosto, esso nasce dall'originaria libertà e indipendenza degli individui, i quali creano l'autorità sovrana attraverso un atto di libera volontà, trasferendo i propri diritti al neonato potere pubblico al fine di assicurare, sulla base di una legittimità proveniente dalla base stessa dell'ordinamento sociale, un'adeguata protezione delle titolarità soggettive. Il potere sovrano, quindi, è legittimo solo se mira —sia direttamente, sia anche indirettamente— alla

²⁹ Per maggiori dettagli, rimando a Dellavalle, 2011: 175 ss.

³⁰ Hobbes, 1651: Book I, Chap. I, II.

³¹ Hobbes, 1651: Book I, Chap. I, I.

³² Hobbes, 1651: Book I, Chap. III.

³³ Hobbes, 1651: Book I, Chap. I, X ss.; Hobbes, 1651a: Chap. XIII.

³⁴ Hobbes, 1651a: Chap. XIV; Hobbes, 1651: Book I, Chap. II, II.

salvaguardia dei diritti fondamentali ed è fondato su un'approvazione popolare libera, riflessiva ed esplicita. Nella corrente del pensiero filosofico-politico inaugurata da Hobbes tale approvazione prende la forma contrattuale del *pactum unionis*; nelle democrazie liberali che di tale forma di pensiero sono le legittime eredi essa si esprime invece nella partecipazione politica in sede elettorale così come extraelettorale.

Differenze emergono, tra i sostenitori del contrattualismo moderno, quando si passa a considerare l'entità delle competenze di cui è investito il potere pubblico. Questa dipende, in ultima istanza, da quanti e quali diritti vengano trasferiti all'autorità sovrana, nel momento in cui viene costituita la *societas civilis*, dagli individui quali titolari originari dei diritti stessi³⁵. Nei casi in cui i diritti trasferiti sono ridotti al minimo —come nella teoria liberale dello stato di John Locke³⁶—, il potere pubblico ha il solo compito di garantire il rispetto della legge, così che le transazioni interindividuali possano svilupparsi pacificamente. Gli individui mantengono così tutte le loro competenze originarie, fatta salva l'unica eccezione del diritto di farsi giustizia da sé. Il pericolo di un'eccessiva concentrazione di competenze nel potere pubblico così costituito è inoltre bandito per mezzo di una precisa divisione dei poteri e della creazione di un parlamento di rilievo centrale nell'assetto istituzionale. Al contrario, nella prospettiva pessimistica di Hobbes l'ordine sociale può essere salvaguardato solo se gli individui cedono tutte le loro titolarità eccetto il diritto alla vita e —molto parzialmente— quello di veder tutelato uno spazio essenziale di libertà negativa. All'interno di tale spazio possono essere perseguite quelle attività che consentono di raggiungere la «felicità», ma solo nella misura in cui tali azioni non mettono a repentaglio l'ordinamento complessivo e la pace³⁷. Ne consegue che il contrattualismo hobbesiano è contraddistinto dal passaggio dalla condizione di liberi individui a quella di sudditi privi di quasi tutti i diritti: la libertà degli individui nello *status naturae* subisce in tal modo —attraverso il *pactum unionis*— un processo di quasi-annichilimento volontario, il quale dota l'autorità sovrana di poteri pressoché illimitati. Oltre al contrattualismo liberale e a quello che approda a risultati sostanzialmente assolutistici, una terza alternativa è rappresentata dalla teoria radical-democratica del «contratto sociale» di Jean-Jacques Rousseau. Anche qui il potere sovrano è costituito attraverso un'alienazione di diritti originari, la quale appare, per certi versi, addirittura più intransigente di quella sostenuta da Hobbes. Il contratto sociale di Rousseau prevede infatti l'alienazione di *tutti* i diritti naturali, senza alcuna eccezione³⁸. La differenza rispetto a Hobbes consiste nel fatto che, mentre nel filosofo inglese gli individui alienano i loro diritti a un Leviatano, in Rousseau essi trasferiscono le loro titolarità originarie, per così dire, a se stessi, ora costituiti in comunità politica sovrana, specificamente nella forma della *volonté générale*³⁹. Peraltro, sebbene la visione radical-democratica di Rousseau mostri

³⁵ Cfr. Bobbio, 1979: 15 ss.

³⁶ Locke, 1698: Book II, Chap. 7, § 90; Book II, Chap. 11, § 134; Book II, Chap. 12, § 143; Book II, Chap. 13, § 150.

³⁷ Hobbes, 1651a: Chap. XVII; Hobbes, 1651: Book II, Chap. XIII, II ss.

³⁸ Rousseau, 1966: 51.

³⁹ Rousseau, 1966: 51.

un atteggiamento almeno potenzialmente assai più ben disposto verso i diritti dei cittadini se confrontato con l'assolutismo contrattualistico hobbesiano, ciò nonostante non mancano le ombre. Infatti, a seguito sia del completo trasferimento dei diritti individuali, sia di un'insufficiente articolazione di poteri costituiti atti a controbilanciare tale trasferimento⁴⁰, l'autorità sovrana della *volonté générale* finisce per mancare di un'efficace tutela dei cittadini nella loro individualità. Non è un caso, a questo punto, che lo stesso Rousseau definisca i membri della collettività fondata sul «contratto sociale» non solo come «*citoyens*», ma anche come «*sujets*», in particolare nel loro rapporto con il potere pubblico, ritenendo lecito che vengano addirittura «costretti a essere liberi»⁴¹.

Concludendo, nonostante i limiti che emergono da tutti e tre gli esponenti della concezione «ascendente» del potere pubblico presi in esame —dall'auto-negazione del potenziale cittadino in Hobbes, al potere pubblico come mera tutela delle interazioni privatistiche e della proprietà privata in Locke, ai rischi di derive autoritarie in Rousseau— il contrattualismo moderno è stato e continua a rimanere il punto di riferimento storico e concettuale per tutti coloro che ritengono che il potere si giustifichi solo nella misura in cui è al servizio degli interessi e della ragione dei cittadini. Nel concreto, le proposte possono essere considerate obsolete —come nel caso di Hobbes— o meritevoli di robuste correzioni e addirittura di una reciproca integrazione —come per Locke e Rousseau⁴²—; ciò nonostante, l'idea che il consenso dei governati sia l'unica fonte di legittimità dei governanti non può che essere la stella polare per chiunque non si rassegni a ritenere la politica democratica come un'esperienza del passato⁴³.

2. La legittimazione del potere dell'Unione europea

Una volta definite le caratteristiche principali delle due concezioni contrapposte dell'origine del potere pubblico, è ora possibile applicarle alla situazione dell'UE. Come già si è detto in apertura, tale analisi si giustifica innanzitutto per la grande influenza che il potere pubblico dell'UE ha sulla vita sociale, politica ed economica di società nazionali profondamente integrate nel contesto istituzionale unionale. Secondo tale approccio esiste uno specifico *potere pubblico dell'UE*, nato originariamente dal trasferimento di competenze da parte degli stati membri, ma fin dall'inizio non pienamente riconducibile all'esercizio delle loro libere sovranità⁴⁴. Né del resto gli sviluppi recenti, che hanno fatto seguito

⁴⁰ Rousseau, 1966: 52.

⁴¹ Rousseau, 1966: 54.

⁴² Tale integrazione era già stata in parte anticipata da Immanuel Kant nei suoi scritti politici, in particolare attraverso la sintesi tra il principio di autonomia, la garanzia di uno spazio di libertà privata e una forte divisione dei poteri. Cfr., in particolare: Kant, 1977: 65; Kant, 1977a: 204 e 207; Kant, 1977b: § 1 ss., 353 ss., § 45 ss., 431 ss.; Kant, 1977c: 364.

⁴³ È quasi superfluo ricordare come la maggior parte degli esponenti contemporanei di una teoria non elitaria della democrazia —basti pensare a Norberto Bobbio, John Rawls o Jürgen Habermas— si siano mossi su questa linea.

⁴⁴ Per le caratteristiche del potere pubblico propriamente unionale, nonché per la giustificazione dell'impossibilità di legittimarlo attraverso gli organi rappresentativi degli stati membri, rimando a

all'esplosione della crisi del debito sovrano iniziata verso la fine del 2009, pur ridisegnando ampiamente gli scenari del potere nell'UE e spostandolo dalla dimensione sovranazionale a quella intergovernativa e tecnocratico-esecutiva, hanno diminuito la preponderanza delle decisioni prese al di là degli stati nazionali o hanno riconsegnato competenze agli stati nazionali. Vero è —ferme restando le differenze emerse— piuttosto il contrario.

Se la prima ragione d'interesse punta dunque l'accento sulla presenza di uno specifico potere pubblico europeo al di là degli stati nazionali, la seconda si sofferma invece sulla peculiarità delle giustificazioni di cui tale potere è stato fatto oggetto. Il dibattito sulla legittimità del potere pubblico dell'UE si è infatti contraddistinto come una palestra ideologica e culturale al cui interno ha trovato nuovo vigore la tesi secondo cui il potere trova la sua giustificazione «dall'alto», ossia sulla base delle superiori qualità e competenze di coloro che tale potere sono chiamati ad esercitare. In altri termini, la visione «discendente» del potere pubblico —messa in crisi prima dalla critica filosofica, poi dalle rivoluzioni liberali e democratiche e, infine, dall'idea della sovranità popolare— ha trovato nel contesto europeo un accogliente e fertile terreno di coltura. Il fatto che l'Europa unita sia stato il palcoscenico su cui ha ripreso vigore una visione elitaria del potere non significa, tuttavia, che questa sia l'unica possibilità di interpretarne la realtà e i possibili sviluppi. Al contrario, anche il potere pubblico unionale è stato visto come almeno potenzialmente legittimabile «dal basso», così da mantenere i più elevati standard democratici anche al livello delle istituzioni dell'UE. Proprio da questo tentativo di trasferire nell'ambito sovranazionale le conquiste democratiche che erano state realizzate negli stati nazionali, non rinunciando pertanto né all'integrazione postnazionale, né all'ambiziosa idea per cui il potere si giustifica solo per volontà esplicita dei governati, prenderà quindi inizio l'analisi delle forme di legittimazione del potere pubblico nell'UE.

2.1. *La legittimazione democratica*

I sostenitori della tesi secondo cui il potere pubblico dell'UE necessita di una legittimazione democratica autonoma basano la loro affermazione su un semplice sillogismo, le cui premesse sono, rispettivamente, a) che ogni potere pubblico è legittimo solo se deriva dalla volontà libera e riflessiva di coloro che a tale potere sono soggetti, nonché b) che l'UE è contraddistinta da un proprio potere pubblico. La conclusione non potrà essere dunque se non che c) il potere pubblico dell'UE sarà legittimo solo se ascende dai suoi cittadini non solo nella loro qualità di cittadini dei paesi membri, ma anche —e soprattutto— nella loro prerogativa di cittadini europei. Se si accetta questo ragionamento, le istituzioni unionali così come le loro decisioni non potranno ritenersi compiutamente legittimate attraverso il consenso degli stati membri e meno ancora presupponendo una certa loro qual forma propria di superiore competenza.

Dellavalle, 2006: 171-215. Sebbene sia passato ormai quasi un decennio e il clima politico sia molto cambiato, non mi sembra che la diagnosi espressa allora abbia perso validità.

A questo punto, ovviamente, si apre il discorso su quale architettura istituzionale garantisca al meglio la realizzazione della complessa legittimazione sovranazionale. L'autore che con più continuità e coraggio intellettuale ha contribuito a questo dibattito è stato con ogni probabilità Jürgen Habermas. I suoi numerosi interventi, spalmati su un lasso di tempo di quasi trent'anni e in grado di coniugare la dimensione normativa con proposte concrete, hanno segnato la storia della riflessione su quali siano le vie per dare maggior spessore politico al progetto dell'integrazione continentale. A completamento del sillogismo sopra descritto, Habermas aggiunge un elemento essenziale, ovvero l'affermazione secondo cui la legittimazione del potere pubblico unionale da parte di *tutti* coloro che ad esso sono soggetti non solo è *necessaria* allo scopo di mantenere gli standard normativi incardinati —a seguito di lunghe lotte e sofferenze— nelle istituzioni e negli ordinamenti democratici, ma è anche *possibile*. Si potrebbe infatti asserire —ed è quello che fanno i sostenitori della cosiddetta *no demos thesis*— che, sebbene esista indubitabilmente un potere pubblico unionale, questo non può essere reso oggetto di una compiuta legittimazione democratica a causa della mancanza di un *demos* costituente e legittimante⁴⁵. Per *demos* si intende qui un «popolo» unito da tratti pre-politici e pre-giuridici il quale, grazie alla presenza di una sufficiente omogeneità sociale e culturale, nonché di una sfera comunicativa consolidata, è in grado di autocomprendersi quale attore politico attivo e partecipante. Nel caso che si ammetta l'ineludibilità della *no demos thesis* si aprono allora due possibili scenari: o si propone di ridimensionare drasticamente il potere pubblico sovranazionale, riassegnando una parte consistente delle sue competenze agli stati nazionali adeguatamente legittimati —almeno si presume o si spera— dalle procedure democratiche interne, oppure si imbecca la strada di una via non propriamente democratica per la legittimazione⁴⁶. Non sono però queste le vie predilette da Habermas, il quale —per aprirsi la possibilità di una legittimazione democratica piena anche a livello sovranazionale— rifiuta esplicitamente la tesi dell'impossibilità di individuare un «popolo europeo»⁴⁷. Lungi dall'essere un'entità fondata esclusivamente o anche solo prevalentemente su elementi preriflessivi, il «popolo» è infatti il prodotto di una complessa operazione con la quale le *élites* di numerosi paesi, soprattutto durante il XIX secolo, hanno forgiato un'identità condivisa attraverso il ricorso a istituzioni e strumenti sia pubblici che privati, dall'apparato militare alla scuola, dal sistema giudiziario alla pubblica amministrazione, dalla stampa alla cultura in senso lato⁴⁸. Far propria la tesi dell'origine prettamente *politica* del «popolo»⁴⁹ non implica, peraltro, che si neghi completamente l'esistenza di un qualche tratto accomunante già

⁴⁵ La tesi è assai diffusa ed è stata fatta propria da moltissimi autori, non di rado per supportare teoricamente proposte politiche anche molto distanti tra loro. La versione più sintetica e nota è probabilmente quella formulata da Grimm, 1995: 581-591.

⁴⁶ Si tornerà su queste alternative in seguito, rispettivamente in 3. e 2.2.

⁴⁷ Habermas, 1996: 185 hss.; Habermas, 1998: 151 ss.; Habermas, 2003: 94-118, in particolare p. 106 ss.; Habermas, 2008: 106; Habermas, 2011: 43 ss.; Habermas, 2015: 546-557, in particolare p. 552.

⁴⁸ Si pensi, a questo proposito, all'applicazione all'idea di nazione del concetto di «comunità immaginata», elaborato da Anderson, 2006. Sul carattere «artificiale» dei confini nazionali, si veda anche: Benhabib, 2004.

⁴⁹ Si ricordi qui solo *en passant* che tale tesi ha tra i suoi padri anche Kelsen, 1929: 15 ss.

prima dell'inizio del processo politico, o —a maggior ragione— la presenza di un sentimento di appartenenza riscontrabile, al più tardi, una volta che tale processo è stato portato a compimento. Piuttosto, si sottolinea come il senso di identità collettiva —nella misura in cui ha rilievo per l'autoconsapevolezza sociale, culturale e politica di una popolazione— non è il risultato di una qualche «origine etnica delle nazioni»⁵⁰, bensì un costrutto altamente mediato culturalmente e politicamente⁵¹.

Se quindi l'assenza di un «popolo europeo» storicamente sedimentato non può né deve essere vista quale ostacolo insormontabile al consolidamento di una legittimazione democratica al livello sovranazionale, si pone ora il problema di quali siano gli accorgimenti istituzionali che per un verso prendono atto dell'esistenza di una popolazione di cittadini europei unita dal comune desiderio di risolvere problemi condivisi, per l'altro contribuiscono a consolidarne la nascente e ancora fragile identità condivisa, forgiando al contempo un'etica democratica comune⁵². Un ruolo centrale viene ovviamente assegnato al Parlamento Europeo (PE), l'assemblea di rappresentanza dei cittadini europei⁵³. Al PE, il quale dovrebbe essere eletto secondo una modalità unitaria⁵⁴, verrebbe riconosciuta l'iniziativa legislativa. Inoltre, la cosiddetta «procedura legislativa ordinaria», nella quale il PE è sul piede di parità rispetto al Consiglio⁵⁵, dovrebbe essere estesa a tutti gli ambiti di competenza⁵⁶. A sua volta il Consiglio Europeo andrebbe a confluire nel Consiglio, il quale formerebbe una «Camera delle Nazionalità», vagamente comparabile al Senato americano, ma dotata di più competenze⁵⁷. Per quanto riguarda la Commissione, questa assumerebbe il compito di un governo responsabile di fronte sia al PE, sia al Consiglio⁵⁸. La Corte di Giustizia, infine, vedrebbe ampliate le sue competenze, assumendo un ruolo analogo a quello della *Supreme Court* statunitense⁵⁹. La realizzazione di tali modifiche nella struttura degli organi dell'UE consentirebbe, secondo la condivisibile valutazione di Habermas, di trasformare l'unione sovranazionale in un organismo istituzionale pienamente legittimato dai cittadini e contraddistinto da una valida divisione dei poteri —in altri termini, renderebbe possibile il superamento del *deficit* demo-

⁵⁰ Si veda, al riguardo, Smith, 1986.

⁵¹ Sul concetto di «popolo europeo» rimando a Dellavalle, 2002.

⁵² In tal senso, il problema non consiste dunque tanto nel chiedersi se il «popolo europeo» già esista o meno, ma piuttosto —una volta preso atto dell'esistenza di una convergenza di interessi politici tra le popolazioni dei diversi stati— nell'individuare i meccanismi che consentano un rafforzamento dell'integrazione in chiave democratica.

⁵³ A partire dall'entrata in vigore del Tratto di Lisbona il PE è anche ufficialmente definito in tal modo. *Vid. Trattato sull'Unione Europea* (TUE), secondo le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, GU 2008/C 115/13, art. 14, comma 2.

⁵⁴ Habermas, 2003: 115.

⁵⁵ *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea* (TFUE), secondo le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, GU 2008/C 115/47, art. 294.

⁵⁶ Habermas, 2015: 554 ss.

⁵⁷ La ragione del mantenimento di competenze «speciali» a capo del Consiglio è dovuta al suo ruolo —unico nell'ambito dell'architettura istituzionale dell'UE— di rappresentanza dell'identità costituzionale degli stati membri e della loro garanzia di tutela di libertà e giustizia delle rispettive cittadinanze. Su questo punto e sulla sua giustificazione si tornerà tra breve.

⁵⁸ Habermas, 2015: 555.

⁵⁹ Habermas, 2003: 115.

cratico dell'Unione, innalzandola al livello degli standard minimi applicati nei paesi di tradizione liberal-democratica. Inoltre, una volta ammesso che l'espressione della volontà democratica non si esaurisce necessariamente all'interno della sfera nazionale, la democratizzazione della dimensione sovranazionale —così come di ogni potere pubblico situato oltre le frontiere della nazione— consentirà di recuperare in modo soddisfacente la perdita di sovranità popolare avvenuta nel contesto della globalizzazione⁶⁰.

Tali proposte —certo coraggiose, in particolare vista l'attuale *tristitia temporum*, ma lungi dall'essere filosoficamente o istituzionalmente ingenue— erano state elaborate da Habermas già una quindicina di anni fa⁶¹ e sono state poi ripresentate con solo marginali modifiche fino ai testi più recenti⁶². Nonostante la continuità, la più grave crisi che il processo di integrazione abbia subito fin dalla nascita ha tuttavia indotto il filosofo tedesco a introdurre alcuni nuovi aspetti nella sua analisi. Il primo consiste nell'accentuazione della critica, peraltro già presente anche in precedenza, della deriva tecnocratica dell'integrazione europea⁶³, col conseguente aumento di peso degli esecutivi e la marginalizzazione dei parlamenti nazionali e del PE⁶⁴. Il secondo aspetto parzialmente innovativo —sostanzialmente speculare rispetto al primo— prende forma nella sottolineatura della necessità di una maggiore *solidarietà* tra le diverse popolazioni coinvolte nel progetto dell'integrazione europea. Per meglio delineare concettualmente i caratteri di tale richiesta, Habermas ricorre alla sua ben nota distinzione tra uso *morale* e uso *etico* della ragion pratica⁶⁵. Sinteticamente, mentre l'uso morale della ragion pratica trova applicazione nella definizione di quanto noi dobbiamo a ogni altro essere umano per il mero fatto della condivisione della condizione umana, ragion per cui l'orizzonte in cui qui ci si muove è strettamente universalistico e l'obbligo prescinde da qualsiasi garanzia fattuale di reciprocità, l'uso etico si concretizza in contesti particolari e stabilisce i nostri obblighi reciproci di solidarietà. Da tale distinzione deriva che i doveri morali coinvolgono tutti, ma sono contenutisticamente più «sottili», ovvero si limitano alla garanzia dei diritti fondamentali e implicano misure redistributive miranti solo a garantire il soddisfacimento dei bisogni essenziali e pertanto non particolarmente incisive. Al contrario, gli obblighi di solidarietà vanno a vantaggio solo di coloro che compongono l'unità sociale particolare, all'interno della quale tutti possono presumere con buone ragioni che le ampie prestazioni redistributive si basino su un principio di radicale reciprocità fondato, a sua volta, su un'identità politica condivisa⁶⁶. Tradizionalmente, la solidarietà si nutre dell'appartenenza a comunità sociali prepolitiche, il cui esempio più significativo è senz'altro la famiglia.

⁶⁰ Habermas, 2011: 54.

⁶¹ Habermas, 2003: 114 ss.

⁶² Habermas, 2011: 73 ss.; Habermas, 2015: 554 ss.

⁶³ Habermas, 2008: 99 (dove Habermas criticava il carattere elitario della procedura che aveva portato alla stesura anche dell'ultimo —per ora— trattato sull'integrazione europea, il Trattato di Lisbona); Habermas, 2011: 81; Habermas, 2013: 82 ss.

⁶⁴ Habermas, 2015: 550 ss.

⁶⁵ Habermas, 1991: 100 ss.; per una ricostruzione della posizione habermasiana al riguardo, *vid.* Bogdandy, Dellavalle, 2010: 38 ss.

⁶⁶ Habermas, 2013: 102 ss.

Nello stato nazionale, la solidarietà prepolitica si è allargata fino a costituire una responsabilità reciproca di carattere civico, sebbene ancora ammantata della finzione quasi naturalistica del richiamo alla nazione. Se è vero, peraltro, che la nazione è largamente un costrutto politico, allora nulla impedisce che una solidarietà civica possa svilupparsi —secondo un modello, in tal caso, esplicitamente costruttivista— anche nel contesto dell'integrazione europea, una volta che allo *status* della cittadinanza europea venga dato pieno riconoscimento e i cittadini e le cittadine europei conseguano piena consapevolezza della centralità del progetto europeo per la costituzione della loro identità politica⁶⁷.

La terza innovazione introdotta da Habermas negli ultimi anni è concettualmente più complessa e mostra un certo impatto sulla sua concezione politico-filosofica complessiva. Per ricostruire tale innovazione è opportuno partire da quanto, almeno di primo acchito, appare come niente più che un piccolo indizio: mentre nel 1998 Habermas parlava, in un tono di sostanziale sostegno, della prospettiva di uno «stato federale europeo»⁶⁸, negli scritti più recenti egli prende esplicitamente le distanze da tale prospettiva, considerando non solo l'ipotesi di una «confederazione di stati europea», ma anche —appunto— quella di uno sbocco federale classico come appartenenti al passato⁶⁹. Quanto questa sottile modifica terminologica può indicarci è, per un verso, un più chiaro distacco dalla visione federale tradizionale, nonché, per l'altro, un cauto avvicinamento alla proposta di uno specifico «federalismo sovranazionale»⁷⁰, così come è stata elaborata negli ultimi due decenni da giuristi soprattutto tedeschi⁷¹, sebbene vada ammesso che, nel suo complesso, l'interpretazione del filosofo continua a essere contraddistinta da una superiore ambizione normativa e anche politica, in particolare con riferimento alla legittimazione del potere politico unionale. Lo spostamento di accenti —che, a questo punto, può rivelarsi molto più significativo di quanto la mera modifica terminologica potesse far pensare— risponde, negli intenti di Habermas, alla constatazione di un dato di fatto sociologico e politico, nonché a un paradosso giuridico. Per quanto concerne il versante sociologico e politico, colpisce il fatto che il neo-nazionalismo muscolare dei governi dei paesi membri dell'UE si accompagna a un generale scetticismo delle popolazioni europee, le quali, a fronte di un aumento del disagio sociale⁷², sempre più vedono negli esecutivi nazionali —molto meno nei parlamenti— i migliori garanti dei diritti di libertà e giustizia sanciti dagli ordinamenti costituzionali statali⁷³. Il paradosso giuridico consiste nella circostanza per cui sulla base di una giurisprudenza consolidata⁷⁴, nonché ora anche di una Dichiarazione aggiunta dalle parti contraenti al Trattato di Lisbona⁷⁵, al diritto dell'Unione è sì riconosciuta

⁶⁷ Habermas, 2011: 75 ss.; Habermas, 2015: 553.

⁶⁸ Habermas, 1998: 147 ss.

⁶⁹ Habermas, 2013: 94.

⁷⁰ Il concetto fu introdotto nel dibattito da Bogdandy, 1999.

⁷¹ Si vedano in particolare gli scritti di Ingolf Pernice; *pars pro toto*: Pernice, Mayer, 2003: 43 ss.

⁷² Habermas, 2015: 549.

⁷³ Habermas, 2015: 553.

⁷⁴ Weiler, 1999: 19 ss.

⁷⁵ *Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea*, GU 2007/C 306/01, Dichiarazione n. 17.

la «primazia» rispetto al diritto —con qualche resistenza e limitazione, anche a quello costituzionale— degli stati membri, ma non la superiorità gerarchica complessiva nel sistema delle fonti. Pertanto, mentre in uno stato federale al diritto della federazione è assegnata la priorità rispetto al diritto degli stati membri in ogni ambito normativo, nell'UE ci troviamo di fronte a un sistema complesso e poliarchico, nel quale alla primazia del diritto unionale nei campi di competenza sovranazionale fa da contraltare l'insistenza sull'irriducibilità delle fonti normative nazionali quali garanzie dei diritti di libertà e giustizia⁷⁶. Tale paradosso —quanto meno nell'ottica di un sistema giuridico tradizionalmente unitario e gerarchico— è stato generalmente accettato in via compromissoria, ma mai è stato risolto attraverso una solida base concettuale.

A tale carenza Habermas cerca di ovviare attraverso una costruzione complessa quanto originale⁷⁷. In particolare, egli fa osservare come in un sistema propriamente federale la legittimazione del potere pubblico centrale è garantita dai cittadini della federazione *esclusivamente in questa loro funzione*. In altri termini, nella misura in cui sono chiamati a dare legittimità al potere pubblico della federazione, i cittadini della medesima sospendono il loro *status* di cittadini degli stati membri ed entrano in azione solamente nella loro identità politica in riferimento all'unità centrale. In tal modo, essi sono sempre i garanti di due forme di legittimazione —quella dello stato centrale e quella dello stato membri di cui fanno parte—, ma tali legittimazioni sono comunque rigorosamente indipendenti. Al contrario, nell'Unione i cittadini —nel legittimare il potere unionale— non sospendono il loro *status* di cittadini degli stati membri, così che la legittimazione risulta essere duplice, provenendo, al contempo, da parte dei cittadini dell'Unione e da parte dei cittadini degli stati membri⁷⁸. Tale doppia legittimazione si esprime, nell'architettura istituzionale dell'UE, tramite la necessità del contemporaneo assenso del PE e —attraverso maggioranze di diverso genere e talvolta anche con l'unanimità— degli stati membri (o, meglio, anche se indirettamente, dei cittadini dei medesimi). Lo specifico sistema unionale di «sovranità condivisa»⁷⁹ otterrebbe due risultati: per un verso garantirebbe sufficiente legittimità democratica alle istituzioni dell'Unione, così da investirele di quell'autorevolezza nel risolvere i problemi comuni dei cittadini europei che attualmente manca; per l'altro, dal momento che nel contesto istituzionale dell'UE le unità subordinate (gli stati) non hanno solo il carattere di *organi costituiti* (come negli stati propriamente federali), ma rimangono *poteri costituenti*⁸⁰, gli stati nazionali conserverebbero il ruolo originario di garanti dei livelli di libertà e giustizia acquisiti nei singoli ordinamenti costituzionali⁸¹. La costruzione concettuale della doppia legittimazione avrebbe anche il merito di risolvere il paradosso della primazia specifica di un diritto unionale non generalmente superiore da un punto di vista gerarchico: infatti, se gli stati nazionali continuano a essere pienamente e indi-

⁷⁶ Habermas, 2011: 72.

⁷⁷ Habermas, 2011: 59 ss.

⁷⁸ Habermas, 2011: 66 ss.

⁷⁹ Habermas, 2015: 554.

⁸⁰ Habermas, 2013: 80.

⁸¹ Habermas, 2015: 553 ss.

pendentemente legittimati in senso democratico, allora anche il diritto da essi prodotto —in particolare quello di rango costituzionale— ha piena autonomia e pari rango normativo rispetto al più inclusivo diritto dell'UE. Ne risulta che, in un sistema giuridico non strettamente e generalmente gerarchico, ma pluristratificato e poliarchico, i conflitti tra norme giuridiche non potranno essere risolti facendo appello a una piramide delle fonti che qui non esiste, bensì solo ricorrendo al dialogo tra istituzioni, in generale, e tra corti in particolare⁸². Va da sé che in tale modo si delinea una «frontiera del diritto» ancora tutta da esplorare⁸³.

La quarta e ultima innovazione che può essere enucleata dagli ultimi contributi di Habermas è strettamente connessa con la precedente e concerne la posizione che viene ad assumere l'UE sulla linea che va dagli stati nazionali all'ordine internazionale. Infatti, nella misura in cui gli stati nazionali sono fatti oggetto di una qualche rivalutazione⁸⁴, anche la collocazione dell'UE su quel filo immaginario che unisce —e divide— il particolare dall'universale non può se non essere ridefinita. In specifico, mentre in testi più risalenti l'integrazione continentale è vista come un passo indispensabile per rendere il particolarismo insito nella pluralità degli stati più semplice e pertanto più consoni all'idea di una «politica interna globale»⁸⁵, nei lavori recenti l'UE è individuata come un'utile fucina concettuale per disegnare istituzioni attente all'identità nazionale e tuttavia pienamente inserite nella costellazione postnazionale, indicando così la via per una più consona organizzazione dell'ordine globale⁸⁶. Ovviamente tale spostamento di accenti è determinato non da ultimo dal più forte interesse di Habermas per il diritto e le relazioni internazionali⁸⁷. Rimane tuttavia evidente che, se prima l'UE appariva più schiacciata sulla dimensione dell'interesse particolare di una collettività politica specifica, ora la relativa riscoperta della funzione almeno per ora insostituibile dello stato nazionale —ovvero del detentore per eccellenza dell'interesse specifico della singola collettività politica— sposta automaticamente l'Unione verso il ruolo di modello istituzionale postnazionale nel senso più

⁸² Habermas, 2015: 554.

⁸³ Importante espressione di questa «frontiera del diritto» è, nel diritto primario dell'UE, la procedura di «rinvio pregiudiziale». Cfr. TFUE, cit. nota 55, art. 267. Sulla prassi del «rinvio pregiudiziale» nei diversi paesi dell'Unione, si veda il recente numero monografico del «German Law Journal», vol. 16 (2015), No. 6.

⁸⁴ Rivalutando gli stati nazionali, Habermas si accosta parzialmente alla cosiddetta teoria della «demoi-crazia» (*demosi-cracy*) europea. Secondo tale recente approccio —un ulteriore esempio della straordinaria fantasia concettuale messa in atto dagli studiosi dell'integrazione europea— è sbagliato sia accanirsi nel sostenere la classica *no demos thesis*, sia ambire alla costruzione di un *demos* europeo. Ammesso che la seconda ipotesi sia illusoria, la prima ignorerebbe l'interconnessione già presente tra i *demosi* europei. Sarebbe quindi necessario passare a una terza proposta —quella, appunto, della *demosi-cracy*— la quale prende atto di tale interconnessione, collocando la legittimazione del potere pubblico unionale ancora principalmente nei processi politici interni agli stati membri, ovvero in forme di trasparenza e responsabilizzazione post-tradizionali, sempre però nella piena consapevolezza del mutuo riconoscimento e delle intersezioni reciproche. Cfr.: Nicolaidis, 2003: 76 ss.; Cheneval, Schimmelfennig, 2013: 334 ss.; Bellamy, 2013: 499 ss. Come rileva Fritz W. Scharpf, la differenza rispetto a Habermas consiste nel fatto che quest'ultimo continua a giustificare la democrazia maggioritaria in sede unionale per bloccare i veti reciproci a livello intergovernativo; cfr. Scharpf, 2015: 384-405.

⁸⁵ Habermas, 1998: 156 ss.

⁸⁶ Habermas, 2011: 83 ss.

⁸⁷ Habermas, 2001; Habermas, 2005: 222 ss.; Habermas, 2007: 439 ss.; Habermas, 2008: 368 ss.

comprensivo del termine. Non che Habermas rinunci a sottolineare il carattere particolaristico degli interessi politici della collettività politica che l'UE si trova a rappresentare: in ultima istanza, l'UE difende le priorità dei cittadini europei e in tale difesa non può mai mancare un elemento di «autoaffermazione» rispetto all'esterno⁸⁸. Ciò nonostante, proprio l'equilibrio istituzionale da essa raggiunto —con lo specifico riconoscimento del ruolo degli stati nazionali all'interno di un ordinamento vincolante e inclusivo— può risultare utile nell'individuare soluzioni anche per il livello globale.

A questo punto però Habermas, nel declinare il rapporto tra la specificità dell'identità politica dell'UE e la sfera cosmopolitica, inserisce due elementi che lasciano alquanto perplessi. Innanzitutto, egli asserisce infatti che, mentre l'identità dell'Unione, essendo particolare, ha carattere etico e si articola in sede politica, l'ordinamento cosmopolitico, in quanto universalistico, avrebbe natura essenzialmente morale e si articolerebbe in chiave giuridica⁸⁹. Tuttavia, tale impostazione porta con sé almeno tre problemi. In primo luogo, la sfera cosmopolitica viene privata della dimensione politica. Inoltre, si instaura una curiosa —almeno per Habermas— identificazione quasi schmittiana tra politica e autoaffermazione particolaristica, mentre la politica dovrebbe essere piuttosto intesa come l'arte della buona organizzazione della sfera pubblica, a prescindere dall'ampiezza della medesima. Infine, il diritto rischia di venir sopravvalutato quale panacea per tutti i mali dell'ordinamento globale: pur riconoscendogli una grande importanza, per un verso il diritto è sempre l'insieme di regole formali che danno ordine all'interazione umana e, in tale senso, svolge la stessa funzione a qualsiasi livello dell'ordinamento sociale; per altro verso —come già s'è detto— appare quanto meno discutibile la conseguente marginalizzazione della politica nell'ambito cosmopolitico.

Il secondo elemento non convincente inserito da Habermas negli ultimi testi concerne più propriamente la proposta politica. Di fronte alla crisi dell'Unione egli suggerisce infatti di attribuire più competenze politiche all'eurozona, premurandosi di mantenerla aperta all'ingresso di ulteriori membri, in particolare —precisa Habermas— della Polonia⁹⁰. Un simile sviluppo tuttavia, anche se volessimo prescindere dalla fattibilità politica, presenta almeno due aspetti critici. Infatti, pur ammettendo che l'euroscetticismo britannico non è stato di grande aiuto nel processo d'integrazione e la tendenza dei paesi scandinavi a restare ai margini ha aggiunto un ulteriore freno, è quanto meno discutibile che i problemi attuali derivino *in primis* da tale fonte e non dal mal metabolizzato allargamento di poco più di dieci anni fa. Del resto, un'Europa politica senza le tradizioni britanniche e scandinave —ovvero senza gli unici paesi con regimi parlamentari

⁸⁸ Habermas, 2011: 89 ss.

⁸⁹ Habermas, 2011: 91 ss. Si ricordi che, sulla base della concezione comunicativa della ragion pratica, per Habermas la definizione dell'identità particolaristica della collettività politica ha dimensione etica, mentre i doveri universalistici e cosmopolitici nei confronti di ogni altro essere umano sono essenzialmente morali —anche se in tal caso propri di una morale *pubblica* (in quanto facente riferimento a comportamenti esteriori) e non *privata* (ovvero non concernente le molle dell'azione individuale). Cfr. *supra*, nota 65.

⁹⁰ Habermas, 2013: 93 ss.

ininterrotti da secoli e privi di un passato totalitario o collaborazionista— rischierebbe di essere assai povera, se non addirittura inquietante. Secondariamente, la concentrazione dell'approfondimento politico dell'integrazione europea alla sola eurozona eventualmente allargata a est altro non farebbe che rafforzare ulteriormente la pretesa egemonica della Germania, peraltro largamente criticata dallo stesso Habermas⁹¹ e responsabile di non pochi dei recenti problemi.

2.2. La legittimazione tecnocratica

Accanto al tentativo di tradurre nella dimensione sovranazionale i principi della legittimazione «ascendente» del potere, il dibattito sulla legittimità del potere pubblico dell'UE ha visto la rinascita e il fiorente sviluppo della concezione opposta, ovvero dell'idea per cui il potere si giustifica sulla base della presunzione di una superiore investitura a vantaggio dei suoi detentori. Il punto di partenza, in questo caso, è esattamente opposto rispetto all'approccio precedentemente analizzato: una piena legittimazione democratica non sarebbe cioè possibile, nell'ambito sovranazionale a causa della mancanza di un *demos* europeo. A questo punto però, in contrasto con coloro che di fronte al *deficit* democratico dell'UE propongono una rinazionalizzazione, almeno parziale, delle competenze⁹², i sostenitori dell'approccio «discendente» si dedicano all'alacre ricerca di una legittimità post-democratica del potere unionale la quale risulta essere, in ultima istanza, curiosamente simile alle forme di legittimità pre-democratica.

Il percorso fu indicato in forma apodittica e paradigmatica da Fritz Wilhelm Scharpf in un suo importante studio pubblicato proprio durante la fase più feconda della ricerca di una legittimazione costituzionale del potere pubblico dell'Unione⁹³. L'autore pone alla base della sua analisi la distinzione tra due forme di legittimità: la «legittimità in entrata» (*input-oriented legitimacy*) e la «legittimità in uscita» (*output-oriented legitimacy*)⁹⁴. La prima fa riferimento alla partecipazione dei cittadini alla formazione delle norme che guidano la società e corrisponde pertanto alla formula del «governo ad opera del popolo» (*government by the people*), mentre la seconda rimanda all'accettazione largamente passiva dell'autorità, dovuta principalmente alla convinzione che la medesima agisca nell'interesse condiviso, realizzando così quello che fu chiamato il «governo per il popolo» (*government for the people*). Quindi, dove la prima accezione insiste sul coinvolgimento attivo dei governati, la seconda mette l'accento sul loro tacito consenso, almeno finché l'autorità porti a compimento politiche percepite come tali da consentire l'autorealizzazione individuale e il miglioramento delle condizioni di vita⁹⁵. Nello stato nazionale liberal-democratico le due dimensioni

⁹¹ Habermas, 2013: 98 ss.

⁹² Cfr. *supra*, nota 45; *infra*, 3.

⁹³ Scharpf, 1999.

⁹⁴ Scharpf, 1999: 6.

⁹⁵ Va precisato, al riguardo, che Abraham Lincoln —l'autore delle due formulazioni del *government by the people* e del *government for the people*— certo non intendeva sottolineare l'essenzialità di una dimensione «passiva» della legittimazione, ma piuttosto il fatto che il governo fondato sull'attiva partecipazione dei cittadini doveva sempre avere in mente l'interesse condiviso e non il vantaggio di

della legittimità sono normalmente compresenti, così che la partecipazione dei cittadini si traduce quasi naturalmente nella ricerca dell'interesse condiviso e il coinvolgimento si accompagna, senza soluzione di continuità, alla fiducia nelle istituzioni. Tuttavia tale unità di intenti —rileva Scharpf— è tutt'altro che ovvia; al contrario, essa affonda le radici in un substrato di «elementi comuni pre-esistenti, di carattere storico, linguistico, culturale ed etnico»⁹⁶. In altri termini, senza una dimensione pre-politica e pre-giuridica —o addirittura etnica— non vi è garanzia che una legittimazione del potere pubblico che ascenda dalla volontà dei governati conduca veramente alla ricerca del vantaggio di *tutti*, e non solo di una maggioranza. Visto che in Europa manca il substrato pre-politico e pre-giuridico comune, la conseguenza non può essere se non che le due dimensioni della legittimità non sono più destinate, quasi naturalmente, a sovrapporsi⁹⁷. Pertanto, per un verso, «visto che per ora la democrazia esiste solo al livello nazionale, le competenze europee devono essere costruite in forma restrittiva e continuare a dipendere dall'accordo dei governi nazionali, democraticamente responsabili, nel Consiglio dei Ministri»⁹⁸. Inoltre, dal momento che la *input legitimacy*⁹⁹ non può garantire, in un contesto privo di una solida identità collettiva, che le decisioni prese democraticamente —ovvero a maggioranza— vengano percepite da tutti come miranti all'interesse condiviso, non resta che limitarsi a fondare la legittimità dell'UE sulla sola *output legitimacy*¹⁰⁰. Infatti, «il *government for the people* deriva la sua legittimità dalla capacità di risolvere problemi» e dalla competenza nel tutelare interessi comuni¹⁰¹, non dal coinvolgimento attivo dei governati. Di fronte al silenzio / assenso dei cittadini, la legittimità dell'UE sarà costruita —in assonanza con il concetto weberiano di legittimazione «razionale»— sull'assunzione di una superiore competenza indipendente implicitamente attribuita ai detentori del potere pubblico¹⁰², nonché sulla prevalenza di forme decisionali di stampo corporativo e intergovernativo¹⁰³.

Se il potere pubblico dell'UE trova la sua ragion d'essere non nel consenso attivo e nella partecipazione dei cittadini dell'Unione, bensì nella fiducia diffusa nella superiore competenza degli organi unionali nell'affrontare i problemi comuni, allora non possiamo che ammettere di trovarci di fronte a una rinascita, seppur certamente *sui generis*, dell'accezione «discendente» del potere. Peraltro, la teoria di Scharpf della *output-oriented legitimacy* come unica possibilità di giustificare il potere pubblico dell'UE mettendo in conto il passaggio a un orizzonte post-democratico è stato accompagnato e seguito da numerosi tentativi analoghi. Seppur più sfumato e meno apologetico di Scharpf, anche Joseph H. H. Weiler

una fazione. La base della continuità tra le due dimensioni è quindi procedurale e costituzionale. Come vedremo tra un attimo, la base per Scharpf, che pur usa la terminologia di Lincoln, è invece ben diversa.

⁹⁶ Scharpf, 1999: 8.

⁹⁷ Scharpf, 1999: 9.

⁹⁸ Scharpf, 1999: 10.

⁹⁹ Sul concetto di *input democracy* si veda anche lo studio, corredato da ampia bibliografia, di Schmidt, 2010: 16 ss.

¹⁰⁰ *Vid.* anche Schmidt, 2010: 11 ss.

¹⁰¹ Scharpf, 1999: 11.

¹⁰² Scharpf, 1999: 15.

¹⁰³ Scharpf, 1999: 16.

—da anni con ogni probabilità il più raffinato conoscitore del diritto dell'UE a livello internazionale— finisce per cadere nella diffusa tentazione di «razionalizzare» l'ingiustificabile *deficit* democratico. Nella sua peraltro illuminante analisi delle caratteristiche peculiari del potere sovranazionale, Weiler introduce —ancora prima di Scharpf— un'analogia distinzione tra legittimazione «formale» e legittimazione «empirico-sociale», dove quest'ultima consiste anche qui di fatto in un tacito consenso¹⁰⁴. Inoltre, nella misura in cui egli si rende conto che uno dei problemi principali del potere dell'UE consiste proprio nella sua carente legittimità, le soluzioni proposte —miranti soprattutto a garantire una maggiore trasparenza¹⁰⁵— sono lungi dal soddisfare l'esigenza epistemica derivante dal principio secondo cui *volenti non fit iniuria* in modo analogo alla piena partecipazione democratica. Infine, è lo stesso Weiler ad ammettere apertamente che la qualità normativa dell'integrazione europea non va vista nella difficilmente realizzabile estensione della prassi democratica alla costellazione post-nazionale, ma piuttosto nel rispetto dell'«altro»¹⁰⁶ e nella «tolleranza costituzionale»¹⁰⁷.

Un'ulteriore variante della giustificazione del carattere tecnocratico —e dunque, nella terminologia qui proposta, «discendente»— del potere unionale richiama, in modo almeno di primo acchito sorprendente, la centralità della dimensione deliberativa per la legittimità di un ordinamento di diritto pubblico. Secondo tale teoria la deliberazione trova forma, all'interno della struttura istituzionale dell'UE, in quel fenomeno che è stato descritto con il termine di «comitologia» (*comitology*)¹⁰⁸. Con questo concetto si intende la prassi, normativamente specificata, per cui le competenze attribuite alla Commissione nell'ambito dell'applicazione del diritto dell'Unione sono esercitate facendo ricorso in modo significativo a Comitati composti da rappresentanti degli stati membri¹⁰⁹. Ovviamente tale prassi può essere interpretata —con ottime ragioni— come avente lo scopo primario di mantenere il controllo da parte degli stati membri in ambiti ritenuti particolarmente sensibili per gli interessi nazionali, contenendo così l'autonomia della Commissione quale organo sovranazionale. Essa è stata però anche letta in modo quasi opposto, ossia non come strumento di governo degli esecutivi in deroga ai controlli parlamentari, nazionali o sovranazionali che essi siano, bensì come espressione della partecipazione deliberativa in ambito europeo. Concretamente, l'argomento si dipana nel modo seguente: la legittimazione del potere pubblico, anche in ambito europeo, si fonda ancora essenzialmente su basi nazionali, dal che deriva necessariamente una certa unilateralità e tendenza egoistica nella difesa degli interessi, nonché una seria difficoltà nell'elaborare gli interessi altrui. Il sistema della «comitologia» avrebbe dunque il merito di creare uno spazio in cui gli interessi nazionali, rappresentati dai rispettivi esecutivi, possono incontrarsi, essere reciprocamente recepiti e riconosciuti, per trovare infine

¹⁰⁴ Weiler, 1991: 411-437, in particolare 433.

¹⁰⁵ Weiler, 1999: 348 ss.

¹⁰⁶ Weiler, 2003: 35.

¹⁰⁷ Weiler, 2003: 34.

¹⁰⁸ Joerges, Neyer, 1997: 273-299.

¹⁰⁹ *Decisione del Consiglio del 17 luglio 2006, 2006/512/EC, ora sostituita dal Regolamento n. 82/2011 di cui infra, nota 111.*

un accordo rispettoso delle diverse posizioni¹¹⁰. In effetti, può essere condivisibile che, una volta accettato il predominio della dimensione esecutiva, la creazione di spazi di dialogo tra i governi non possa se non essere salutata con favore. Il problema però, per i fautori della «comitologia», sorge nel momento nel quale essi applicano al fenomeno —impropriamente— una concettualità chiaramente derivata dalla teoria della democrazia: leggendo lo spazio del confronto intergovernativo come una sfera deliberativa, essi dissimulano il passaggio di competenze dal legislativo all'esecutivo e lo nobilitano normativamente. In altri termini, la deliberazione *tra cittadini* che contraddistingue la prassi democratica viene sostituita —con una capriola concettuale inaccettabile— con la deliberazione *tra stati membri*. Altrettanto sotto silenzio viene passato il sostanziale svuotamento della dimensione sovranazionale che va di pari passo con l'istituzione dei Comitati nell'ambito delle competenze della Commissione. In realtà, la sfera deliberativa trova la sua collocazione appropriata nella società civile e nei parlamenti di ogni ordine e grado; la sua estensione a comitati esecutivi —sebbene di per sé auspicabile— non può comunque sostituire il luogo preferenziale e, nella misura in cui i lavori non sono accompagnati da piena trasparenza, diventa addirittura uno strumento ideologico per mascherare l'espropriazione tecnocratica dei cittadini¹¹¹.

Nella stessa direzione della sovrapposizione della dimensione deliberativa a quella tecnocratica va la recente introduzione, nel dibattito sulla legittimità del potere unionale, di una terza dimensione in aggiunta alla *input* e alla *output legitimacy*, ovvero la «legittimità attraverso trasmissione» (*throughput legitimacy*)¹¹². Se la *input legitimacy* si sofferma sulle procedure di partecipazione classicamente democratica dei cittadini e la *output legitimacy* si concentra sulla prestazione che il sistema deve fornire per essere accettato, la *throughput legitimacy* si focalizza su quella che potrebbe essere chiamata «la consultazione di interessi con il popolo»¹¹³. In altri termini, l'attenzione è qui dedicata a quanto avviene all'interno dei processi di *governance* europea, ovvero a come questi si aprano alle richieste provenienti dalla società civile. Concretamente —precisa Vivien Schmidt— «la legittimità attraverso trasmissione è un'intermediazione e consultazione col popolo basata su interessi [...] e] rappresenta

¹¹⁰ Joerges, Neyer, 1997: 290 ss.

¹¹¹ In merito al sistema della «comitologia» va osservato che esso è stato modificato a seguito del Trattato di Lisbona. Cfr. TFUE, cit. nota 55, artt. 290 e 291. Mentre l'art. 290 esclude la «comitologia» dagli atti delegati alla Commissione di carattere «quasi-legislativo», l'art. 291 l'ammette —ma con delle modifiche rispetto al passato— per gli atti di mera esecuzione o implementazione di norme. Il Regolamento UE del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 182/2011 del 16 febbraio 2011 ha poi precisato il modo in cui la «comitologia» trova applicazione ai sensi dell'art. 291 TFUE. In particolare, i «comitati» entrano in gioco in due fasi del processo di implementazione delle norme, all'interno della procedura consultiva e in quella d'esame, in cui peraltro essi vanno addirittura a sostituire il Consiglio. Per maggiori dettagli, *vid.*: Stratulat, Molino, 2011; Savino, 2011: 1041 ss. In sintesi, si può affermare che le modifiche apportate alla «comitologia» tra il 2009 e il 2011 hanno rafforzato il PE, leggermente diminuito le funzioni del Consiglio e sostanzialmente mantenuto —seppur in forma diversa— il ruolo dei «comitati». A prescindere dai dettagli, va comunque considerato assodato che, quando si voglia individuare il «momento democratico» nell'architettura funzionale dell'UE, al contrario di quanto suggeriscono Christian Joerges e Jürgen Neyer, non è alla «comitologia» che si deve guardare —non prima del 2009/2011, e nemmeno ora. Sono grato al Dott. Lorenzo Vai per i preziosi suggerimenti al riguardo.

¹¹² Schmidt, 2010.

¹¹³ Schmidt, 2010: 7.

una via per mezzo della quale interessi minoritari possono farsi sentire anche senza un voto di maggioranza»¹¹⁴. Tali interessi includono, nell'interpretazione di Schmidt, non solo le richieste formulate da grandi e potenti operatori economici, bensì anche «diffusi interessi maggioritari difficili da rappresentare, quali gruppi di consumatori [, ...] gruppi ambientalisti [...] o anche movimenti sociali»¹¹⁵. In conclusione, una decisione è legittima nella misura in cui tiene conto delle proposte emergenti dalle varie istanze presenti nella popolazione. Al di là delle eventuali buone intenzioni, l'introduzione della nuova nozione di *throughput legitimacy* è problematica per almeno due ragioni principali. Innanzitutto, l'attenzione ai processi che, oltre alla partecipazione alle tornate elettorali, consentono un reale e continuativo coinvolgimento dei cittadini e delle organizzazioni della società civile è già di per sé una componente fissa di ogni seria teoria della democrazia: nessun teorico accorto limita il fenomeno democratico alla consultazione periodica, ragion per cui trasparenza e permeabilità delle istituzioni sono da tempo un elemento imprescindibile di quella che può essere definita a buon diritto una vita democratica ben funzionante. Ma se questo è vero, allora l'introduzione di un nuovo concetto risulta essere del tutto pleonastica e in palese contraddizione con il valido insegnamento metodologico contenuto nel rasoio di Ockham. Tuttavia, sarebbe ingenuo ritenere che i problemi di tale teoria si riducano alla sola dimensione metodologica: in realtà —ed è questa la seconda ragione della critica— anche qui si trasforma in linguaggio democratico e nel surrogato di un'autentica partecipazione quella che è un'apertura altamente selettiva delle istituzioni alla società civile, nell'ambito della quale non vi è alcuna garanzia di eguale trattamento dei diversi attori. Così facendo, però, si cancella quanto rappresenta uno degli elementi caratterizzanti di una democrazia non solo di facciata, ovvero che la dimensione politica deve essere in grado di neutralizzare in modo significativo le differenze di potere che emergono dalla società.

Mentre le teorie della *comitology* e della *throughput legitimacy* nobilitano la deriva tecnocratica mascherandola dietro una cortina di concettualità democratica, un'altra corrente riconducibile alla rinascita della giustificazione «discendente» del potere pubblico —l'ultima che verrà presentata in questo breve *excursus*— legge con esplicito favore il prevalere della dimensione burocratico-amministrativa. Rinunciando a vedere nella tecnocrazia unionale una qualche forma, sebbene *sui generis*, di partecipazione democratica, si torna così al punto di partenza, ovvero all'esplicita contrapposizione di Scharpf tra legittimazione democratica e legittimità funzionale. Su questa linea si colloca l'applicazione all'UE del concetto, ricavato da altre tradizioni costituzionali, in particolare da quella tedesca, di «federalismo esecutivo» (*Exekutivföderalismus*)¹¹⁶. Con questo si intende una particolare forma di federalismo in cui le unità politiche federate assumono il compito di mettere in atto, di «eseguire», le decisioni prese dagli organi unitari. Di conseguenza, non esiste —o è ridotto ai minimi termini— l'apparato federale e gli esecutivi delle unità federate, come contropartita del loro

¹¹⁴ Schmidt, 2010: 20.

¹¹⁵ Schmidt, 2010: 20.

¹¹⁶ Dann, 2009: 335-387, in particolare 343 ss.

impegno a dare attuazione diretta alla normativa federale, assumono un consistente rilievo nella determinazione delle politiche comuni¹¹⁷. A livello nazionale l'esempio più noto è il *Bundesrat* tedesco, mentre l'analogo in ambito sovranazionale sarebbe il Consiglio, fermo restando che le competenze di quest'ultimo sono considerevolmente più ampie e, in ragione della superiore pluralità culturale e politica, la difesa degli interessi particolari e la conseguente difficoltà nel raggiungere compromessi risultano ancora maggiori. Anche in questo caso, però, l'applicazione di un nuovo concetto alla dimensione del potere dell'UE rischia di essere fuorviante. Infatti, mentre il «federalismo esecutivo» nazionale è accompagnato da robusti meccanismi di controllo parlamentare, nel contesto unionale vale quanto ha rilevato Stefan Oeter:

nel sistema dell'UE le burocrazie degli stati membri si scrollano ampiamente di dosso i controlli dei parlamenti nazionali attraverso lo spostamento dei problemi decisionali al livello dell'Unione. A livello europeo, tuttavia, esse non sono soggette ad alcun controllo politico anche solo vagamente paragonabile a quello dei sistemi costituzionali nazionali. La responsabilità politica diventa indistinta, si fa sempre più impalpabile, fino a scomparire del tutto¹¹⁸.

Se la tesi del «federalismo esecutivo» riporta l'attenzione ancora con una certa cautela alla priorità della dimensione burocratica e tecnocratica nell'Unione rispetto alla qualità della legittimazione «dal basso», la più recente concettualizzazione del fenomeno non lascia più spazio ad alcun dubbio: la legittimità del potere pubblico federale è una legittimità puramente «amministrativa»¹¹⁹. Ribadendo ancora una volta la *no demos thesis* e applicando all'Unione la costruzione concettuale del rapporto tra «principale» e «agente», Peter Lindseth sostiene che gli organi unionali non possono disporre se non di una legittimità «funzionale» in quanto agenti amministrativi delle decisioni prese in ultima istanza dagli stati nazionali in quanto «principal»¹²⁰. In tal senso essi operano in uno spazio posto al di là della sfera in cui prende forma la legittimazione democratica. Nella sostanza, non si intende tanto negare l'autonomia decisionale degli organi unionali —la quale viene anzi esplicitamente sottolineata— quanto piuttosto creare un contesto inequivocabilmente libero da ogni obbligo di giustificazione di fronte ai cittadini europei. Se la fonte della legittimazione è lo stato nazionale, ma questo è così lontano che la catena di giustificazione si fa tanto sottile da risultare impercettibile, allora il Golem tecnocratico ha finalmente ricevuto il suo alito vitale e la sua legittimazione a muoversi nella prospettiva di un'autonomia post-democratica.

Indubbiamente, la teoria della «legittimità amministrativa» appare come la più radicale affermazione del distacco del potere pubblico europeo dalle procedure «ascendenti» di legittimazione. Fatta salva la stupefacente fantasia degli studiosi nel creare concetti al confine tra la dissimulazione del potere tecnocratico e

¹¹⁷ In tal senso, come rileva Scharpf, il sistema politico europeo condivide alcuni tratti essenziali del *joint-decision federalism* tedesco, contrapponendosi al *separation federalism* statunitense. Cfr.: Scharpf, 2015: 398 ss., con indicazioni bibliografiche.

¹¹⁸ Oeter, 2009: 73-120, in particolare 104.

¹¹⁹ Lindseth, 2014: 529-567.

¹²⁰ Lindseth, 2014: 534 ss.

la sua aperta apologia, appare comunque indiscutibile che tutti questi approcci si muovono, in modo più o meno estremo, sul pericoloso terreno della riscoperta del fascino di un potere «discendente», che si giustifica da sé e non necessita di alcuna esplicita conferma «dal basso». In conclusione, può solo sorprendere — e inquietare — che tante energie siano state spese per rendere razionale e dunque per giustificare quanto, ad occhi più critici, non poteva essere che un *deficit*, indegno della tradizione liberal-democratica e quindi da superare. Lo spirito oggettivo del «reale che è razionale» di hegeliana memoria, senza la dialettica che caratterizzava la filosofia di Hegel e senza lo slancio al superamento dell'esistente del quale fa tesoro lo spirito assoluto, getta un'ombra sinistra sulle speranze di un europeismo veramente democratico.

3. Quali scenari per il futuro?

A questo punto dobbiamo chiederci: quali scenari sono prospettabili per il futuro in ragione del quadro concettuale presentato? Al riguardo possiamo vedere come la crisi recente sia stata affrontata secondo procedure che hanno chiaramente privilegiato il potere «discendente». Infatti almeno una delle misure più rilevanti — ovvero il *Fiscal Compact* o «Patto di bilancio» del 2012, entrato in vigore nel 2013, che prevede tra l'altro l'obbligo del pareggio di bilancio¹²¹ — è un trattato internazionale che, pur sottoscritto da 25 dei paesi membri dell'UE, è esterno al quadro giuridico propriamente unionale. La conseguenza più ovvia è che il PE viene messo in disparte, a tutto vantaggio del potere esecutivo. Illusoria è tuttavia anche l'idea di una piena legittimazione democratica attraverso i parlamenti nazionali: infatti, se è vero che i Trattati internazionali necessitano di una ratifica parlamentare, è anche indiscutibile che il voto parlamentare in tal caso non consente emendamenti e si riduce a un «sì o no», in cui le pressioni dell'esecutivo possono essere sostanzialmente decisive, né è possibile per i parlamenti controllare i successivi provvedimenti degli organi esecutivi. Interni al quadro normativo propriamente unionale sono invece il *Six-Pack* del 2011 e il *Two-Pack* del 2013, costituiti rispettivamente da cinque regolamenti e una direttiva e da due regolamenti, tutti adottati congiuntamente dal PE e dal Consiglio e miranti a rafforzare il controllo sul *deficit* di bilancio. Dal momento, però, che tale controllo è — ancora una volta — esercitato esclusivamente dall'esecutivo¹²², l'approvazione da parte del PE è coincisa con un sostanziale autoesautoramento da parte del legislativo unionale, non compensato da alcuna possibilità di intervento ad opera dei parlamenti nazionali. Altrettanto tecnocratica appare essere la natura del «Meccanismo europeo di stabilità» del 2012 — sostituto del precedente «Fondo europeo di stabilità finanziaria» del 2010 — il quale, pur nascendo da un emendamento dell'art. 136 TFUE approvato anche dal PE, alloca tutte le

¹²¹ L'obbligo del pareggio di bilancio fu inserito nella Costituzione italiana nel 2012.

¹²² In particolare, il *Six-Pack* «attribuisce alla Commissione un'autorità pressoché illimitata di analizzare la situazione economica degli stati membri, di identificare squilibri sulla base di un'ampia varietà di indicatori, di definire alcuni di questi come "eccessivi" e di richiedere la loro correzione attraverso scelte politiche nazionali senza riguardo per la divisione tra competenze europee e nazionali contemplata dai Trattati» (Scharpf, 2015: 390).

competenze in sede esecutiva, sia presso la Commissione, sia presso i comitati intergovernativi.

Pertanto, sia che i rappresentanti dei cittadini — a livello nazionale o sovranazionale — siano stati esclusi fin dall'inizio, sia che siano stati marginalizzati durante il processo decisionale, o sia che si siano autoemarginati, la reazione alla crisi finanziaria europea è stata pienamente nelle mani di esecutivi resisi pressoché autonomi dal controllo democratico. Se è vero, dunque, che il potere pubblico «discendente» dispone di una superiore razionalità e competenza, nessuna occasione sarebbe stata migliore di questa per dimostrarlo. Al contrario, invece di uno scenario perfetto ci troviamo di fronte a una situazione instabile e largamente insoddisfacente per almeno tre ragioni. Innanzitutto la crisi del debito sovrano greco, pur essendo stata stabilizzata, appare lungi dall'essere risolta, come ammette uno stesso protagonista non sospetto, quale il Fondo Monetario Internazionale¹²³. In secondo luogo, una delle ragioni di esistenza dell'Unione è sempre stata indicata nella difesa del modello sociale europeo, contraddistinto da una sorta di capitalismo «sociale» o «dal volto umano». Al contrario di quanto ci si potrebbe aspettare, tuttavia, l'indice che misura la disuguaglianza — o coefficiente di Gini — è aumentato sostanzialmente, anche se in modo diverso, in tutti i paesi dell'Unione negli ultimi due decenni, il che rappresenta una prova dell'incapacità o della non volontà della tecnocrazia europea di difendere le conquiste sociali del *welfare* continentale. Peraltro, se l'aumento della disuguaglianza può essere visto come un fenomeno di lungo termine e quindi non direttamente attribuibile alla crisi e alla gestione verticistica della medesima, un'altra tendenza negativa in campo sociale si è invece drammaticamente acuita proprio a partire dal 2009: la quota di popolazione in condizioni di povertà si è infatti incrementata drammaticamente — e non in modo omogeneo in tutti i paesi, a dimostrazione che anche la promessa di realizzare una convergenza nella condizioni di vita delle popolazioni dei paesi membri non è stata raggiunta¹²⁴. In terzo luogo, una *output legitimacy* del potere pubblico si dovrebbe basare sulla fiducia da parte dei cittadini nei confronti della superiore competenza di coloro che sono chiamati a esercitare le competenze esecutive a livello nazionale come unionale. Se si giudica però dai dati di Eurostat, tale fiducia — seppur relativamente stabile — si attesta per quanto concerne le istituzioni unionali su valori raramente superiori al 50 %, con una media intorno al 40 %, mentre le istituzioni nazionali ottengono risultati mediamente anche peggiori¹²⁵.

¹²³ Si vedano i documenti consultabili sul sito: <http://www.imf.org/external/country/GRC/index.htm> (06/01/2016).

¹²⁴ Cfr. i dati sul sito: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=i2020_50&language=en (06/01/2016).

¹²⁵ European Commission, *Public Opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 83. Spring 2015*; Commission Européenne, *La Citoyenneté Européenne. Eurobaromètre Standard 83. Printemps 2015*; Commission Européenne, *L'Opinion Publique dans l'Union Européenne. Eurobaromètre Standard 83. Printemps 2015*; European Parliament Eurobarometer, *The Main Challenges for the EU, Migration, and the Economic and Social Situation*, EB/EP 84.1. I rilievi dell'Eurobarometro sono consultabili sul sito: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/>. Peraltro, va rilevato che, nella misura in cui è possibile distinguere sulla base dei dati tra fiducia nell'esecutivo e fiducia nel parlamento — la qual cosa avviene solo per i dati nazionali —, il secondo ottiene risultati ancora peggiori del primo.

Nella sostanza, quindi, la pretesa tecnocratica di governare la cosa pubblica secondo una presunta superiore razionalità sembra essere fallita —e con poche possibilità di appello. È anzi lecito supporre che alcuni dei problemi emersi negli ultimi anni avrebbero trovato miglior soluzione se si fosse provveduto per tempo a favorire lo sviluppo di una legittimità «dal basso» e di una solidarietà tra cittadini. È interessante notare, a questo proposito, come lo stesso Scharpf —uno dei primi e più risoluti fautori della *output legitimacy* delle istituzioni europee— sia passato a sostenere la necessità di un incremento della *input legitimacy*¹²⁶. Se la soluzione tecnocratica ha dunque fatto più danni che mietuto successi, allora non resta che un'alternativa: o favoriamo una rinazionalizzazione delle competenze, partendo dal presupposto —peraltro tutt'altro che garantito— secondo cui a livello nazionale la sovranità popolare abbia ancora un senso; oppure procediamo sulla via dell'integrazione, ma adottando tutti gli strumenti che favoriscono la formazione di una legittimazione dal basso.

Riguardo all'ipotesi di un ritorno di competenze agli stati nazionali, va rilevato che su questa linea si trovano ormai molti studiosi, tutti genericamente riconducibili a un atteggiamento di severa critica nei confronti del processo di globalizzazione. All'interno di questo orizzonte comune sono peraltro individuabili due distinte accentuazioni. La prima contraddistingue autori che, come Dieter Grimm, hanno da sempre collegato le loro riserve in merito ai rischi di un ulteriore progresso dell'integrazione europea alla necessità di conservare la comunità politica nazionale, individuata come l'unico ambito in cui la legittimazione democratica può compiutamente avere luogo. Nei suoi ultimi lavori Grimm dà peraltro per acquisito quanto aveva precedentemente più volte criticato, ovvero la «costituzionalizzazione» dell'Europa unita. Se dunque l'UE costituisce uno spazio costituzionale *sui generis*, quanto non convince il giurista tedesco è la sua presunta «ipercostituzionalizzazione», con la conseguenza di un eccesso di competenze in capo alla Commissione e alla Corte Europea di Giustizia, nonché di un acuirsi ulteriore del *deficit* democratico¹²⁷. Il necessario controbilanciamento non può essere tuttavia affidato, secondo Grimm, al PE a causa dei consueti limiti attribuiti alla democrazia sovranazionale: mancanza di una legge elettorale condivisa da tutti gli stati membri per l'elezione del PE, forte disomogeneità della rappresentanza in rapporto alla popolazione, mancanza di partiti europei, assenza di un'opinione pubblica autenticamente sovranazionale¹²⁸. Premesso che la disomogeneità della rappresentanza in rapporto alla popolazione non è un problema solo del PE, ma è una caratteristica necessaria nelle strutture federali e per la tutela delle minoranze, mancano —come sempre negli autori latentemente o esplicitamente euroscettici— proposte per la soluzione dei *deficit*, così che si passa direttamente a ipotesi estranee a una riforma dei meccanismi propriamente appartenenti alla democrazia sovranazionale. La prima —senza dubbio ragionevole— consiste nella semplificazione del diritto primario dell'UE, il quale dovrebbe comprendere solo più le norme propriamente costituzionali, mentre le molte disposizioni specifiche ora contenute nei Trattati dovrebbero

¹²⁶ Scharpf, 2015: 398.

¹²⁷ Grimm, 2015: 460-473.

¹²⁸ Grimm, 2015: 472.

traslocare nel diritto secondario¹²⁹. Visto però che tale riforma appare difficile da realizzare, Grimm finisce per individuare nelle Corti costituzionali nazionali il baluardo contro la tecnocratizzazione e depoliticizzazione della sfera europea¹³⁰. Appare tuttavia ottimistico, se non addirittura contraddittorio, sperare che il potere giudiziario, visto come esempio di deriva tecnocratica in ambito europeo, possa svolgere un ruolo diametralmente opposto in sede nazionale.

Il secondo gruppo di sostenitori di una parziale rinazionalizzazione delle competenze sovranazionali comprende autori che criticano l'UE non tanto per la marginalizzazione delle dinamiche politiche nazionali, quanto per il suo —peraltro evidente— assoggettamento alle logiche di mercato. Imponendo il principio ordoliberal di un attivo sostegno politico di uno spazio economico in cui possa svilupparsi la competizione tra attori economici privati, vista come la garanzia assoluta di uno sviluppo equilibrato, le istituzioni dell'Unione —in particolare la Commissione e la Corte— avrebbero contribuito in modo decisivo allo smantellamento dello stato sociale nazionale. Come deduce Wolfgang Streeck —il sostenitore forse più noto di questa posizione— quanto più si vuole salvare ciò che resta dello stato sociale, tanto più è indispensabile ricondurre competenze unionali agli stati nazionali¹³¹. Se si accetta tale presupposto, l'unico «di più» di Europa di cui abbiamo bisogno sarebbe —come rileva Alexander Somek— il ritorno a quanto di più europeo c'è stato nella storia continentale recente, ovvero al modello di un capitalismo socialmente addomesticato dalla dialettica sociale e politica nazionale¹³².

In merito alla rinazionalizzazione della dimensione sovranazionale, è tuttavia lecito nutrire una duplice perplessità. La prima è di carattere generale: non si insisterà mai abbastanza, infatti, sul grande valore che l'integrazione europea ha avuto nel favorire la pace nel continente e l'incivilimento di culture politiche tutt'altro che votate storicamente alla democrazia¹³³. Ritenere che tale traguardo sia stato raggiunto definitivamente potrebbe rivelarsi un pericoloso errore di calcolo. Secondariamente, se è vero che l'Unione male ha svolto la sua funzione di difesa degli interessi condivisi e di tutela del modello politico e sociale continentale, essa rimane comunque il più potente strumento che possediamo a questo scopo. Stupisce, a questo proposito, il fatto che i sostenitori della rinazionalizzazione assolvano gli stati nazionali da ogni responsabilità al riguardo, quasi che gli esecutivi dei medesimi non fossero stati coinvolti in prima persona nell'operazione di smantellamento dei diritti sociali. In terzo luogo, l'Unione ci può consentire di operare politiche di scala a livello economico, scientifico e tecnologico; rinunciarvi potrebbe significare la condanna di ogni paese europeo —inclusi i più grandi e prosperi— all'insignificanza.

¹²⁹ Grimm, 2015: 473.

¹³⁰ Grimm, 2014: 27 ss.

¹³¹ Streeck, 2013; Streeck, 2015: 361 ss.

¹³² Somek, 2013: 561 ss.

¹³³ Sull'interpretazione dell'EU come «civilian power» si veda: Telò, 2005. Sulla crisi del concetto, iniziata già negli anni Novanta, e sulla necessità di un suo ampliamento e approfondimento in chiave geopolitica, cfr.: Rogers, 2009: 831-862. Le recenti vicende, tuttavia, non solo hanno reso meno probabile il passaggio all'auspicata «grand strategy», ma stanno anche mettendo a repentaglio la meno ambiziosa idea del «civilian power».

La seconda ragione di perplessità è invece più propriamente legata all'Italia. È infatti lecito chiedersi che cosa sarebbe un'Italia in balia di se stessa: probabilmente non ci troveremmo di fronte a una ritrovata democrazia pienamente legittimata «dal basso», bensì a un paese marginale, provinciale, povero e triste. L'Europa potrà non aver mantenuto tutte le promesse che gli intellettuali progressisti riponevano in essa nel senso di una modernizzazione del paese, ma proviamo a immaginarci quale aspetto avrebbe ora il nostro paese se non ci fosse stato il processo di integrazione.

Concludendo, se il governo tecnocratico è stato controproducente e la rinzionalizzazione è tutto men che una sicura foriera di «magnifiche sorti», allora è necessario riprendere in mano l'agenda di una riforma istituzionale dell'UE nel senso di una legittimazione democratica dal basso. Le proposte, come si è visto, non mancano —e ve ne sono di anche più dettagliate rispetto a quelle illustrate nella sezione precedente¹³⁴. Può essere interessante ricordare, in chiusura, che Fritz W. Scharpf ha dato ai suoi suggerimenti di riforma —incentrati sulla generalizzazione del voto a maggioranza nel PE e nel Consiglio e sull'ampliamento delle possibilità di *opt-out*— il titolo di «*after the crash*»¹³⁵: partendo dal presupposto che l'attuale sistema finirà per portare al disastro, è compito dello studioso che non ha abbandonato ogni fiducia nell'integrazione europea proporre alla discussione idee innovative, ragionevoli e praticabili. Oggi il clima politico può essere sfavorevole, ma un giorno non tanto lontano il clima sarà necessariamente diverso —e allora sarà fondamentale disporre di valide proposte già sufficientemente mature.

Bibliografia

- Alighieri, Dante (1986). *De Monarchia* (1310-1314), in Id., *Opere minori*, vol. II, Utet, Torino.
- Anderson, B. (2006). *Imagined Communities*, London-New York, Verso.
- Aristotele (1991). *Politica*, Roma-Bari, Laterza.
- Bellamy, R. (2013). «*An Ever Closer Union Among the Peoples of Europe*»: *Republican Intergovernmentalism and Democratic Representation within the EU*, «*Journal of European Integration*», 35.
- Benhabib, S. (2004). *The Rights of Others*, Cambridge-New York, Cambridge University Press.
- Bobbio, N. (1979). *Il modello giusnaturalistico*, in Bobbio, N., e Bovero, M., *Società e stato nella filosofia politica moderna*, Milano, Il Saggiatore.
- (1985). *Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*, Torino, Einaudi.
- Bodin, J. (1579). *Six livres de la république*, Lyon, Imprimerie de Jean de Tournes.
- Bogdandy, A. von (1999). *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform*, Baden-Baden, Nomos.
- Bogdandy, A. von, e Bast, J. (Hrsg.) (2009). *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Lehrbuch, Springer.
- Bogdandy, A. von, e Dellavalle, S. (2010). *Paradigmi dell'ordine*, Torino, Trauben.

¹³⁴ Franzius, Preuss, 2012; The Spinelli Group, 2013.

¹³⁵ Scharpf, 2015: 400 ss.

- Cartabia, M., e Simoncini, A. (a cura di) (2013). *La legge di Re Salomone. Ragione e diritto nei discorsi di Benedetto XVI*, Milano, Rizzoli.
- Cheneval, F., e Schimmelfennig, F. (2013). *The Case for Demoicracy in the European Union*, «Journal of Common Market Studies», 51.
- Dagan, H. (2011). *Property. Values and Institutions*, Oxford-New York, Oxford University Press.
- Dagan, H., e Dorfman, A. (2014). *Just Relationships* (Working Paper), <http://ssrn.com/abstract=2463537>.
- Dann, P. (2009). *Die politischen Organe*, in von Bogdandy, A., e Bast, J. (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, Dordrecht/Heidelberg, Springer, 335-387.
- Dellavalle, S. (2002). *Una costituzione senza popolo? La Costituzione Europea alla luce delle concezioni del popolo come «potere costituente»*, Milano, Giuffrè.
- (2006). *Between Citizens and Peoples: Reflections on the New European Constitutionalism*, in Miller, R. A., e Zumbansen, P. (eds.), «Annual of German & European Law», 2/3 (2004/2005), New York, Berghahn, 171-215.
- (2011). *Dalla comunità particolare all'ordine universale*, vol. I: *I paradigmi storici*, Napoli, ESI.
- (2014). *Dall'immagine Dei al riconoscimento reciproco. L'evoluzione del concetto di dignità umana alla luce della difesa della libertà religiosa*, «Costituzionalismo.it», 3.
- Dogliani, M. (1994). *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, Il Mulino.
- Franzius, C., e Preuss, U. K. (2012). *Die Zukunft der europäischen Demokratie*, Baden-Baden, Nomos.
- Grimm, D. (1995). *Braucht Europa eine Verfassung?*, «Juristenzeitung», 50, 12, 581-591.
- (2014). *Die Rolle der nationalen Verfassungsgerichte in der europäischen Demokratie*, in Franzius, C., Mayer, F. C., e Neyer, J. (Hrsg.), *Grenzen der europäischen Integration*, Baden-Baden, Nomos.
- (2015). *The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case*, «European Law Journal», 21, 4, 460-473.
- Habermas, J. (1991). *Erläuterungen zur Diskursethik*, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- (1996). *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- (1998). *Die postnationale Konstellation*, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- (2001). *Der gesplittene Westen*, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- (2003). *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, in Zagrebelsky, G., Dellavalle, S., e Luther, J. (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, cit., 94-118.
- (2005). *Eine politische Verfassung für die pluralistische Weltgesellschaft?*, «Kritische Justiz», 38.
- (2007). *Kommunikative Rationalität und grenzüberschreitende Politik: eine Replik*, in Niesen, P., e Herborth, B. (Hrsg.), *Anarchie der kommunikativen Freiheit*, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- (2008). *Ach, Europa*, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- (2008a). *Konstitutionalisierung des Völkerrechts und die Legitimationsprobleme einer verfassten Weltgemeinschaft*, in Brugger, W., Neumann, U., e Kirste, S. (Hrsg.), *Rechtsphilosophie im 21. Jahrhundert*, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- (2011). *Zur Verfassung Europas*, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- (2013). *Im Sog der Technokratie*, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- (2015). *Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible*, «European Law Journal», 21, 4, 546-557.
- Hobbes, T. (1651). *De Cive* (1642), London, Royston.
- (1651a). *Leviathan, or the Matter, Form, and Power of a Commonwealth Ecclesiastical and Civil*, London, Crooke.
- Hostiensis, H. (1556). *Summa Aurea* (1250-1261), Lugduni, Servanius.

- Joerges, C., e Neyer, J. (1997). *From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology*, «European Law Journal», 3, 3, 273-299.
- Kant, I. (1977). *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten* (1785), in Id., *Werkausgabe*, hrsg. von W. Weischedel, Frankfurt, Suhrkamp, Bd. VII.
- (1977a). *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf* (1795), in Id., *Werkausgabe*, cit., Bd. XI.
- (1977b). *Die Metaphysik der Sitten* (1797), in Id., *Werkausgabe*, cit., Bd. VIII.
- (1977c). *Der Streit der Fakultäten* (1798), in Id., *Werkausgabe*, cit., Bd. IX.
- Kelsen, H. (1929). *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, Mohr.
- (1949). *General Theory of Law and State*, Cambridge-Ma., Harvard University Press.
- Lindseth, P. L. (2014). *Equilibrium, Demoi-cracy, and Delegation in the Crisis of European Integration*, «German Law Journal», 5, 4, 529-567.
- Locke, J. (1698). *Two Treatises of Government* (1690), London, Awnsham-Churchill.
- McCrudden, C. (ed.) (2013). *Understanding Human Dignity*, Oxford, The British Academy by Oxford University Press.
- Nicolaidis, K. (2003). *The New Constitution as European Demoi-cracy?*, «Critical Review of International Social and Political Philosophy», 7.
- Oeter, S. (2009). *Föderalismus und Demokratie*, in von Bogdandy, A., e Bast, J. (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, cit., 73-120.
- Pernice, I., e Mayer, F. (2003). *La Costituzione integrata dell'Europa*, in Zagrebelsky-Dellavalle-Luther (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europa*, cit.
- Platone (1987). *La Repubblica*, in Id., *Opere complete*, vol. 6, Roma-Bari, Laterza.
- Rogers, J. (2009). *From «Civilian Power» to «Global Power»: Explicating the European Union's «Grand Strategy» Through the Articulation of Discourse Theory*, «Journal of Common Market Studies», 47, 4, 831-862.
- Rousseau, J. J. (1966). *Du contract social, ou principes du droit politique* (1762), Paris, Garnier-Flammarion.
- Savino, M. (2011). *La comitologia dopo Lisbona: alla ricerca dell'equilibrio perduto*, «Giornale di diritto amministrativo», 10.
- Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press.
- (2015). *After the Crash: A Perspective on Multilevel European Democracy*, «European Law Journal», 21, 3, 384-405.
- Schmidt, V. (2010). *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Output, Input and Throughput*, KFG Working Paper Series, 21, Kollegforschergruppe «The Transformative Power of Europe», Freie Universität Berlin.
- Smith, A. D. (1986). *The Ethnic Origins of Nations*, Oxford, Blackwell.
- Somek, A. (2013). *What Is Political Union?*, «German Law Journal», 14, 5.
- Stratulat, C., e Molino, E. (2011). *Implementing Lisbon: What's New in Comitology*, «Policy Brief», European Policy Center, April, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1258_implementing_lisbon_-_what_s_new_in_comitology.pdf (ultimo accesso: 05/01/2016).
- Streeck, W. (2013). *Gekaufte Zeit*, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- (2015). *Heller, Schmitt and the Euro*, «European Law Journal», 21, 3, 361-370.
- Suarez, F. (1944). *De legibus, ac Deo legislatore* (1612), in Id., *Selections from three Works*, Oxford, Clarendon Press.
- (1944a). *Defensio fidei catholicae et apostolicae adversus Anglicanae sectae errores* (1613), in Id., *Selections from three Works*, cit.
- Telò, M. (2005). *Europe: A Civilian Power?*, London-New York, Palgrave Macmillan.
- The Spinelli Group (2013). *A Fundamental Law of the European Union*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.

- Vitoria, F. (1992). *Relectio de potestate civili* (1528), Berlin, Akademie Verlag.
- Weber, M. (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr.
- Weiler, J. H. H. (1991). *Problems of Legitimacy in Post 1992 Europe*, «Aussenwirtschaft», 46, 3-4, 411-437.
- (1999). *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (2003). *Federalismo e costituzionalismo: il «Sonderweg» europeo*, in Zagrebelsky-Dellavalle-Luther (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europa*, cit.
- Zagrebelsky, G., Dellavalle, S., e Luther, J. (a cura di) (2003). *Diritti e Costituzione nell'Unione Europa*, Roma-Bari, Laterza.